MTA Law Working Papers
2020/10.

A párt- és kampányfinanszírozás európai modellje: egyenlő pályák, egyenlő esélyek

Szilágyi Emese

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest
ISSN 2064-4515
http://jog.tk.mta.hu/mtalwp

Szilágyi Emese

A párt- és kampányfinanszírozás európai modellje: egyenlő pályák, egyenlő esélyek

A párt- és kampányfinanszírozás európai modellje: egyenlő pályák, egyenlő esélyek 1
1. Miért párt- és kampányfinanszírozás? 2
2. Az európai térkép 3
2.1 A jogi elismerés lépései 3
2.2 A szabályanyag európaizálódása 5
2.3 Az Európai Unió releváns joganyaga 6
2.4 Dokumentumok az Európa Tanács égisze alatt 10
3. A közös standardok áttekintése 11
3.1 A bevételek rendszere 11
3.1.1 Magánfinanszírozás 12
3.1.1.1 Tagdíjak 13
3.1.1.2 Adományok magánszemélyektől 13
3.1.1.3 A korporációkra vonatkozó speciális szabályok 15
3.1.1.4 Külföldi és anonim adományok 16
3.1.1.5 Saját gazdálkodó szervezetek bevételei 19
3.1.2 Állami finanszírozás 19
3.1.2.1 Közvetlen és közvetett finanszírozás 20
3.1.2.2 Az elosztás kérdései 21
3.2 Költési korlátozások 23
3.3 Transzparencia 25
3.3.1 A pénzmozgások átláthatósága 25
3.3.2 Az ellenőrzés intézményei 27
4. Összegzés 29

Az írás célja az európai államok régiójában megjelenő közösen vallott elvek feltérképezése a párt- és kampányfinanszírozás területén. Kiindulópontja szerint beszélhetünk a párt- és kampányfinanszírozás európai modelljéről, amelynek elvei és bizonyos általánosan elfogadott szabályai kiolvashatók az Európai Unió intézményei és az Európa Tanács testületei által kibocsátott dokumentumokból.

Tekintettel arra, hogy a párt- és kampányfinanszírozási szabályok átfedik egymást, és együttesen alkotnak egyféle „szabályozási rezsimet",[1] ezért jelen írásban is együttesen tárgyalom őket.

A dolgozat konklúziója szerint az ugyan nem állítható, hogy a nemzetközi szabályanyag teljesen egységes volna, annyi azonban kijelenthető, hogy a dokumentumokból kibontakozik egy jól felismerhető, európai séma, amelynek fő célja, hogy az esélyegyenlőség megvalósulását biztosítsa a politikai versengés folyamatában.

1. Miért párt- és kampányfinanszírozás?

A releváns szakirodalom csakúgy, mint a nemzetközi dokumentumok túlnyomó többsége hagyományosan együtt tárgyalja a párt- és kampányfinanszírozás problémáját. Ennek indoka, hogy a politikai kampányhadjáratokban a pártoknak különösen fontos szerep jut, így finanszírozásuk miként hatással van a kampányban való részvételi lehetőségeikre is. Ezért a politikai pártok finanszírozására vonatkozó állásfoglalások *mutatis mutandis* alkalmazhatóak a választási kampányok és a megválasztott tisztségviselők tevékenységének finanszírozására is.[2] A témakör középpontjában a következő kérdések állnak: a „politikacsinálásra" fordítható pénzösszeg honnan származik, kik és milyen célokra költik azt el, illetve milyen szabályok szerint. Ezek egyike sem válaszolható meg úgy, ha lefejtjük egymásról a párt- és a kampányfinanszírozás problémakörét. Az Európában bevettnek számító parlamentáris demokráciákban ugyanis a közvélemény kezdeményező alakítása elsősorban a pártok felelőssége. Ezért a két témakör logikusan együtt tárgyalható.[3]

Az Európa Tanács testületei által kibocsátott releváns dokumentumok külön is felhívják a figyelmet annak szükségességére, hogy az államok fogadjanak el olyan speciális szabályokat a jelölőszervezetek és jelöltek által folytatott politikai kampányok vonatkozásában, amelyek kifejezetten a kampányidőszakokban érvényesülnek. Tekintettel a kampányok speciális jellegére, a politikai működés rendes üzemétől eltérő szabályokat kell érvényre juttatni a pártok finanszírozásának tekintetében is. Ebben a körben külön is

---

[1] A párt- és kampányfinanszírozási rezsim itt tágabban értendő, mint a tárgykörben elfogadott jogszabályok összessége. Beleértendők a követett közpolitikai megfontolások, intézményi és eljárási szabályok, a tételes jogi rendelkezések mellett a jogi kötőerővel nem bíró iránymutatások, valamint a társadalom által elfogadott alapelvek. Pippa NORRIS – Andrea Abel VAN ES (szerk.): *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective.* (New York: Oxford University Press 2016) 14.

[2] Hasonló állásfoglalást tartalmaz az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)4 számú iránymutatása a párt- és kampányfinanszírozás korrumpálódása elleni közös szabályokról.* https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e02b1 (2016. április 22.)

[3] Hasonló megközelítést alkalmaz: Arnold J. HEIDENHEIMER (szerk.): *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns* (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company 1970)

figyelmet kell fordítani a magánszférából eredő adományok összegére és forrására, a költési korlátok lehetőségére, végül pedig az állami kampánytámogatásra vonatkozó speciális kritériumokra.[4] Érdemes azt is megjegyezni, hogy az állami és magánfinanszírozás különböző formáit érintő érvek azok előnyeiről és hátrányairól nem térnek el szignifikánsan, függetlenül attól, hogy választási kampányok támogatására vagy rutin párttevékenységre fordítják azokat.

A pártok általános működése, és kifejezetten választási célú tevékenysége közötti határvonal meghúzása tehát igencsak bonyolult, ha nem lehetetlen feladat. Jól ismert bölcsesség, hogy a következő választásokra való felkészülés abban a pillanatban megkezdődik, amint az előző választás eredményei napvilágot látnak. Ezért a kampányszabályok értékelése és tárgyalása során tekintettel kell lenni a pártfinanszírozás általános szabályaira is. Szintén fontos megállapítás, hogy a párt- és kampányfinanszírozási szabályok megalkotása során a rendelkezéseknek ki kell terjedniük mind a politikai pártokra, mind az egyéni jelöltekre. Ellenkező esetben ugyanis a pártokra és kampányaikra vonatkozó szabályok megkerülhetővé válnak az egyéni jelölteken keresztül, vagy *vice versa.*[5]

Érdemes lehet megemlíteni, hogy bevetté vált a politikafinanszírozás kifejezés használata. Azonban ez a fogalom meglehetősen bizonytalan és tetszőlegesen tágítható: beleérthető a politika üzemeltetésére elköltött minden pénzösszeg, figyelemmel a politikusok jövedelmére, az őket körülölelő adminisztráció költségeire, a lobbicsoportokra és a pártok frakciónak költségvetésére.[6] Mindezeket figyelembe véve jelen írásban a könnyebb áttekinthetőség kedvéért egy tisztább fókuszt használok: a párt- és kampányfinanszírozásnak azokat a kérdésköreit tekintem át, amelyek a legjellemzőbben megjelennek a témával foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumokban.

2. Az európai térkép

2.1 A jogi elismerés lépései

Képviseleti demokrácia nem létezhet politikai pártok nélkül, a modern képviseleti demokrácia tulajdonképpen „pártok állama".[7] A pártfinanszírozási szabályok megjelenésére mégis csak a XX. század második felében került sor. A pártok alkotmányos elismerése is hosszan váratott magára, Sólyom László szavaival „a pártok történelmi útja az alkotmányba a tiltáson, majd az ignoráláson át vezetett."[8] Az alkotmányos rendelkezéseket követték az ekképpen rövid múltra visszatekintő, a pártok jogállását rendező jogszabályok. Néhány érett demokráciában valójában csak a közelmúltban fogadtak el ilyen rendelkezéseket. Végül a finanszírozásukra vonatkozó szabályozás megalkotása következett. A pártok jogállására vonatkozó előírások

[4] Ingrid van BIEZEN: *Financing political parties and eklection campaigns – Guidelines* (Strasbourg: Council of Europe Publishing 2003) 14.
[5] Yves-Marie DOUBLET: *Political Funding – Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round* (Strasbourg: GRECO Secretariat) 8-9., 27.
[6] Reginald AUSTIN – Maja TJERNSTRÖM: *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003) 4.
[7] Az ebben az értelemben felfogott „pártállamiság" gondolatához lásd: Hans KELSEN: *The Essence and Value of Democracy* (Plymouth, UK: Rowman and Littlefield Publishing 2013); Yigal MERSEL: „Hans Kelsen and Political Parties" *Israeli Law Review* 2006/2. 158-181.
[8] SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban* (Budapest: Rejtjel 2004) 12.

lefektetését elsősorban a diktatórikus történelmi múlttal terhelt államokban vélték szükségesnek. Ennek megfelelően az első párttörvény Németországban született 1968-ban, majd ilyen jogalkotásra került sor 1974-ben Portugáliában, 1975-ben Ausztriában, 1978-ban Spanyolországban, 1983-ban Törökországban.[9] A hosszú demokratikus hagyományokkal rendelkező államok azonban erősen idegenkedtek a polgárok szabad politikai szerveződését korlátok közzé terelő szabályoktól, így például az Egyesült Királyságban még ötlet szintjén sem merült fel egy párttörvény megalkotásának szükségessége, azonban 2000-ben végül szabályanyag született a pártok finanszírozására vonatkozóan.[10]

Azokban az államokban, ahol maga a demokratikus berendezkedés is újkeletű jelenség, általában az átalakulás időszakában jöttek létre a szabad politikai szerveződés jogát keretekbe foglaló rendelkezések.[11] Közép-Kelet-Európában a párttörvények alkotásának jelentős hulláma figyelhető meg a demokratikus átalakulást követően. Eszerint Lengyelországban az első párttörvény elfogadására 1990-ben került sor,[12] míg egy részletesebb szabályozás 1997-ben született.[13] A pártok és kampányok finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket is a párttörvény, illetve a 2001-es választási törvény tartalmazza elsősorban.[14] A még egységes Csehszlovákia 1991-ben alkotott párttörvényt, amelynek rendelkezéseit az 1993-as cseh párttörvény is javarészt átvette.[15] Csehország sem fogadott el külön a pártok finanszírozására vonatkozó törvényt, ehelyett itt is a párttörvény tartalmazza a legfontosabb rendelkezéseket. Szlovákia szintén 1993-ban, a csehszlovák párttörvény kiegészítésével fogadta el első saját párttörvényét,[16] amelyet 2005-ben váltott fel új szabályozás a politikai pártokra és mozgalmakra vonatkozóan.[17] Ugyan Szlovákia 1992-ben különálló törvényben szabályozta a pártok finanszírozását,[18] a 2005-ös jogszabály elfogadásával ez megváltozott: immár a politikai pártokra és mozgalmakra vonatkozó törvény tartalmazza a pártfinanszírozás legfontosabb keretszabályait is, bár ilyen jellegű rendelkezések fellelhetőek a 2004-es választási törvényben is.[19]

A pártok politikaszervező tevékenysége mellett a modern tömegdemokráciákban az egyéni tájékozódás szempontjából kitüntetett szereppel bírnak a politikai kampányok is: ilyenkor a politikai információk iránti éhség és a sajtófogyasztás megnövekszik. Kampányidőszakban a politikai működés rendes üzeméhez képest a politikai tájékozottság felértékelődik az egyének szemében: a választókban tudatosul, hogy a közelgő politikai döntés alapvető érdekeiket érinti. Ezért dokumentáltan megnő kampányidőszakban a politikai

[9] BALOGH Zsolt: „A pártok működése és gazdálkodása" *Jogtudományi Közlöny* 1996/3. 125.
[10] Alan GRANT: „Party and Election Finance in Britain and America: A Comparative Analysis" *Parliamentary Affairs* 2005/1. 71.
[11] DOUBLET (5. lj.) 7.
[12] Act of 28 July 1990 on Political Parties (54/312 of 1990)
[13] Act 604 of 27 June 1997 on Political Parties
[14] The decree of April 12, 2001 on Elections to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland (Parliamentary Election Act)
[15] Act of Law 424/1991 Coll. On Association ín Political Parties and Political Movements
[16] Act No. 47 of the National Council of the Slovak Republic of January 21, 1993, amending and supplementing Act No. 424/1991 Coll. on Associating ín Political Parties and Political Movements ín the wording of Act No. 468/1991 (Law 47/1993)
[17] Act No. 85 as of February 4, 2005 on Political Parties and Political movements
[18] Law of the National Council of the Slovak Federal Republic on public financing ofpolitical parties from a budget of the Slovak Federal Republic (Law 190/1992.)
[19] Act No. 333 ín the Collection of Laws Of 13 May 2004 on Elections to the National Councilof the Slovak Republic (Law 333/2004).

sajtó fogyasztása, kijelenthető, hogy a kampányidőszak alapvető fontosságú a választók informálódásának folyamatában.[20]
A politikai pártok és kampányok finanszírozása is egyre növekvő összegeket emészt fel. A pártok működése üzemszerűvé vált, a politikai tevékenység professzionalizálódott, miközben a pártok tömegmozgalom-jellege a múlté lett. A kampányok jelentősége megnőtt, a polgárok politikai érdeklődése immár nem konstans, hanem ciklikus, azaz kampányidőszakban intenzívebb, míg a politikai működés rendes üzemében alábbhagy.[21] Ezek a jellemzők pedig befolyással vannak a párt- és kampányfinanszírozás legfontosabb alapelveire is.

Európa államai tehát számos különböző szabályozási szisztémát alkalmaznak a párt- és kampányfinanszírozás tekintetében. Az eltérő politikai berendezkedés, történelmi múlt, társadalmi és kulturális közeg, és nem utolsó sorban a különféle választási rendszerek mentén a különbségek szignifikánsak lehetnek. Mindezek ellenére a régióban kirajzolódni látszik egy konszenzusos álláspont a párt- és kampányfinanszírozási rezsimek kialakításának vonatkozásában. Megállapíthatóak olyan elvárások, amelyek ma már közös minimumként, egyféle európai trendként[22] jelennek meg a nemzetek feletti európai joganyagban. A pártokra vonatkozó különféle szabályanyagok és jogi kötőerővel nem bíró ajánlások ugyanis immár gombamód szaporodnak nemzetek feletti szinten is. Ezek a jogi dokumentumok két nagy tömbbe sorolhatóak: meghatározó jelentőségű, de kötőerejét tekintve *soft law*-nak tekintendő állásfoglalásokat bocsátanak ki az Európa Tanács testületei, amelyek azonban alapvető standardizáló szerepet töltenek be. Másrészt figyelmet érdemel az Európai Unió joganyaga, amely az európai régióban közösen vallott elvek és szabályozási megoldások kijegecedése.

2.2 A szabályanyag európaizálódása

Létezik tehát a pártokra – és különösen azok finanszírozására vonatkozóan – egy jól körülhatárolható közös európai joganyag. Ennek feltérképezése során együttesen vizsgálom az Európai Unió intézményei és az Európa Tanács testületei által kibocsátott dokumentumokat.

A tárgyalásmód nem szokatlan a releváns szakirodalomban. A megközelítés hátterében az megfontolás húzódik meg, amely szerint az európai joganyag kifejezés alatt nem csupán az Európai Unió joga érthető. Az álláspont szerint az *európaizálódás* folyamata ugyanis nem áll meg az Európai Unió határainál, és erős hatással van az Unióval szomszédos államokra (esetlegesen leendő tagállamaira) is. Más szavakkal, az európaizálódás dinamikája túlmutat a szűken vett integrálódási folyamaton.[23] A regionális joganyagban az európai régióban megjelenő közösen vallott elvek és jó gyakorlatok tükröződnek vissza. Figyelmet érdemel az is, hogy az Európai Unió intézményei más nemzetközi együttműködések

[20] MIKLÓSI Zoltán: „Demokrácia, szólásszabadság, kampány" in SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére.* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2010) 197-200.
[21] MIKLÓSI (20. lj.) 198-199.
[22] Óscar Sánchez MUNOZ: „Political Finance and Political Equality: Lessons from Europe" in: Eugene D. MAZO – Timothy K. KUHNER (szerk.): *Democracy by the People. Reforming Campaign Finance in America* (Cambridge: Cambridge University Press 2018) 447.
[23] Hasonló megközelítésért lásd: Ingrid van BIEZEN – Fransje MOLENAAR: „The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level" *West European Politics* 2012/3. 634-636.

testületeivel – ebben a körben külön hangsúlyozandó az Európa Tanács – párhuzamosan, adott esetben összefonódva végzik tevékenységüket. Ez az együttműködés különösen nagy jelentőséggel bír a párt- és kampányfinanszírozásra vonatkozó *elvek és célok* formálódásának szempontjából, kiváltképp a friss demokráciákban.[24]

Az ebben az értelemben felfogott európaizálódás rokon-jellegű azzal a megközelítéssel, amelyet a demokratikus államok regionális kihatásaként is jellemezhetünk.[25] Az ilyen együttműködés – a liberális demokratikus gyakorlatok és intézmények egy adott régión belüli transzmissziójával – olyan erőteljes nemzetközi folyamatot jelent, amely alakítója az Európán belüli alkotmányos demokráciák fejlődésének. Különösen kézzel fogható az elvek és ideálok transzmissziója, ha Kelet-Európa államait vesszük példaként: demokratikus átalakulásukra nagy hatással volt nem csupán az Európai Unió – amely a leginkább szignifikáns, de nem kizárólagos szerepet a gazdasági integráció területén játszotta –, hanem más európai regionális együttműködések is.[26]

Mindezek a megfontolások kellőképpen alátámasztják a vonatkozó Európai Uniós joganyag és az Európa Tanács különféle testületei által kibocsátott jogi dokumentumok egy írásban való áttekintésének lehetőségét. Az európaizálódás folyamata tehát leírható úgy, mint „az európai intézmények által kifejtett hatás", különös tekintettel az Európai Unió és az Európa Tanács által kibocsátott jogi dokumentumokra.[27] Bár az európai integráció főszereplője az Európai Unió, a pártokra vonatkozó szabályanyag meghatározásában az Európa Tanács testületeinek hatása alapvető jelentőségű.[28]

2.3 Az Európai Unió releváns joganyaga

Az Európai Uniós joganyagban az első mérföldkövet a Maastrichti Szerződés 1992-es ratifikálása jelentette, amely formalizálta a politikai pártok szerepét az Európai Unióban.[29] A szerződés szövege szerint a politikai pártok fontos szereppel bírnak az európai integrációs folyamatban, hozzájárulnak a közös Európa-tudat kialakulásához és az Unió polgárai véleményének kifejezéséhez. A Maastrichti Szerződés tehát elsősorban az egyének politikai véleménynyilvánításának instrumentumaiként tekintett a politikai pártokra.[30] A Nizzai Szerződés volt azonban az, amely felhatalmazta az Európai Tanácsot arra, hogy alkossa meg az európai politikai pártokra és különösen a finanszírozásukra vonatkozó joganyagot.

---

[24] Natalia TIMUS: „The Impact of Democracy Promotion in Party Financing in the East European Neighbourhood" *European Integration Online Papers* 2010/3. 6.

[25] Az elképzelést eredetileg a hidegháborút követően annak a hatásnak a leírására alkalmazták, amelyet a nyugat-európai és észak-amerikai államok fejtettek ki a poszt-totalitárius rezsimekben. Lásd: Laurence WHITEHEAD: „Democratic Regions, Ostracism and Pariahs" in Laurence WHITEHEAD (szerk.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. (Oxford – New York: Oxford University Press 1996) 395-396.

[26] Geoffrey PRIDHAM: „The European Union, democratic conditionality and transnational party linkages: The case of Eastern Europe" in Jean GRUGEL (szerk.): *Democracy without Borders. Transnationalization and conditinality in new democracies* (London and New York: Routledge 1999) 59-60.

[27] Marcin WALECKI: „The Europeanization of Political Parties: Influencing the Regulations on Political Finance" *EUI Working Papers* 2007/29. 2.

[28] TIMUS (24. lj.) 6.

[29] Az EU jogának fejlődéséhez lásd: Stephen DAY and Jo SHAW: „Developing Political Parties in the European Union." in: K. D. EWING – Samuel ISSACHAROFF: *Party Funding and Campaign Financing in International Prspective*. (Oxford and Portland: Hart Publishing 2006). 293 – 320.

[30] VAN BIEZEN –MOLENAAR: (23. lj.) 637.

Ezt a felhatalmazást a realizálta az Európai Parlament és Tanács 2004/2003/EK rendelete, melyet 2007-ben módosított a 1524/2007/EK rendelet.[31] A két dokumentum rendezte az európai szintű politikai pártok finanszírozásának hátterét, illetve lehetővé tette az európai unió politikai pártjainak az EU költségvetéséből való finanszírozását.[32] A 2004/2003/EK rendelet kizárólag az európai szintű politikai pártokra és finanszírozásuk szabályaira nézve állapított meg rendelkezéseket. A rendelet az alábbiak szerint definiálta az európai szintű politikai pártokat:

„európai szintű politikai párt megfelel a következő feltételeknek:
a) jogi személyiséggel rendelkezik azon tagállamban, amelyben a székhelye található;
b) képviselteti magát európai parlamenti képviselői révén a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a regionális gyűlésekben, vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon a tagállamok legalább egynegyedében megkapta az adott tagállamokban leadott szavazatok legalább három százalékát;
c) különösen programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja azon elveket, amelyeken az Európai Unió alapul, azaz a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának, valamint a jogállamiság elvét;
d) részt vett az európai parlamenti választásokon vagy kifejezte erre irányuló szándékát."[33]

Az 1524/2007/EK rendelet már az európai szintű politikai pártokhoz kapcsolódó pártalapítványok számára is megteremti az Európai Unió költségvetéséből történő finanszírozásának lehetőségét, amelyeket az alábbiak szerint definiál:

„»európai szintű politikai alapítvány«: valamely tagállamban jogi személyiséggel rendelkező szervezet vagy szervezetek hálózata, amely valamely európai szintű politikai párthoz kapcsolódik, és amely tevékenysége révén – az Európai Unió céljai és alapvető értékei keretében – támogatja és kiegészíti az európai szintű politikai párt céljait."[34]

A rendeletek alkalmazhatósága tehát kizárólag az európai szintű politikai pártokra és az európai szintű politikai alapítványokra terjedt ki. Továbbá a szabályozás rögzítette azt is, hogy a nemzeti politikai pártok közvetlen vagy közvetett finanszírozására továbbra is a nemzeti rendelkezéseket kell alkalmazni.[35]

---

[31] Erről részletesen lásd: SZABÓ Zoltán Gyula: „Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok" *Jog, állam, politika* 2010/3. 139-152.; UŐ.: „Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok" *Jogi tanulmányok* 2010/3. 331-342.

[32] Külön EU jogi aktus rendelkezik egyébként az európai politikai pártok és alapítványok nyilvántartásának tartalmáról és működéséről: A Bizottság (EU) 2015/2401 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. október 2.) az európai politikai pártok és alapítványok nyilvántartásának tartalmáról és működéséről.

[33] Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. november 4.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól 3. cikk e)

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 1524/2007/EK rendelete (2007. december 18.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet módosításáról 1. cikk 1. pont.

[35] 2004/2003/EK rendelet 7. cikk, amelyet a 1524/2007/EK rendelet 7. cikke is megerősít.

Az európai szintű politikai pártokra vonatkozó szabályanyag kialakítása és szerepük erősítésének célja mögött az az elképzelés húzódott meg, amely szerint adekvát válasz lehet az Unió demokráciadeficitjét felrovó kritikákra. A cél tehát az Unió már létező és igen erős jogi bázisa mellett a hiányzó összeurópai, demokratikus politikai élet kereteinek megteremtése. Ugyanis az európai politikai pártok, s a versengő, összeurópai politikai programok hiánya, vagy legalábbis láthatatlansága – összességében ez nevezhető az európai szintű hatékony politikai reprezentáció hiányának is – gyengítette az európa-tudat kialakulásának esélyét és az erősebb, politikai integrációt. Hatékony, európai szintű politikai reprezentációt az jelenthetne, ha európai szintű politikai pártok összeurópai szinten versengenének az Európai Unió választópolgárainak szavazataiért, és a politikai küzdelem során az összeurópai uniós színtéren releváns kérdésekről zajlana a politikai vita.[36] Egy demokratikus, összeurópai politikai élet megvalósításához elengedhetetlennek tűnik a jól működő politikai egyesülések, azaz pártok létezése, hiszen ezeken keresztül lehetséges a társadalmi viták strukturálása és az egyes álláspontok egyértelműsítése. Azonban az Európai Parlament jelenlegi pártjai valójában még csupán egymással laza szövetségben álló nemzeti pártok csoportosulásai, amelyek nem tudnak – és nem is törekszenek – elszakadni az őket alkotó nemzeti pártok nemzeti kérdéseket előtérbe helyező politikai programjaitól.[37] Épp a féloldalasság – azaz egyrészről az EU joganyagának szintjén az erős, pozitív jogi alapok megléte, valamint következetes érvényesítésük, ellenpontozva a hatékony politikai reprezentáció hiányával – volt az egyik legfontosabb indoka például az európai alkotmányszerződés elbukásának.[38] (Érdekesen szemlélteti ezt a problémát, hogy még a tervezett alkotmányszerződés sem többes szám első személyben került megszövegezésre – azaz nem kísérelte meg sugallni egy egységes „európai nép" létezését.[39])

Az európai szintű politikai pártok szabályozása tehát abban a meggyőződésben született meg, hogy ha léteznek közös szabályok, azok majd indukálják egy európai politikai közösség, és vele együtt európai ügyekről zajló politikai diskurzus kialakulását is. Ezek a remények azonban egyelőre nem látszanak beigazolódni. A 2007-ben az Európai Parlament alkotmányügyi bizottságának felkérésére elkészült kivitelezhetőségi beszámoló megállapította, hogy bár a Maastrichti Szerződés ratifikációja óta eltelt időszakban az európai politikai pártok valamelyest megerősödtek, azonban még számos teendő van hátra, amennyiben a cél olyan működőképes európai politikai pártok létrejötte, amelyek képesek valós európai politikai életet generálni. A beszámoló azt is megállapította, hogy ehhez a finanszírozásukra és az általuk a demokratikus hagyományok erősítésében játszott szerepre vonatkozóan újabb szabályok kialakítására van szükség, amelyeknek egyidejűleg ki kell terjedniük az európai jogi személyiségük elismerésére és a belső szervezeti szabályokra is. A beszámoló szövegezőinek meggyőződése szerint egy működőképes európai demokrácia nem

[36] Hasonló definícióért lásd: Hermann SCHMITT and Jacques THOMASSEN: „Distinctiveness and Cohesion of Parties" in Hermann SCHMITT – Jacques THOMASSEN (szerk): *Political Representation and Legitimacy in the European Union* (Oxford-New York: Oxford University Press 1999) 117.

[37] Albert WEALE: „Between representation and constitutionalism in the European Union" in Albert WEALE – Michael NENTWICH (szerk): *Political Theory and the European Union* (London and New York: Routledge 1998) 58.

[38] Lásd bővebben: Michael A. WILKINSON: „Political Constitutionalism and the European Union" *Modern Law Review*. 2013/ 2. 211.

[39] WILKINSON (38. lj.) 194.

létezhet erős, transznacionális politikai pártok nélkül. A dokumentum rámutatott arra is, hogy bár az Európai Unió intézményei igyekeznek közreműködni az Unió polgárainak a közös ügyek vonatkozásában történő informálásában, azonban túl távol vannak a polgároktól ahhoz, hogy üzeneteiket hatékonyan eljuttathassák a közvéleményhez. A tagállami kormányok ugyan rendszeresen tájékoztathatnák az állampolgárokat, azonban ezt csak szűk keretek között teszik meg, hiszen a nemzeti kormányokat elsősorban a nemzeti politikai érdekek és tagállami politikai megfontolások motiválják, nem pedig a közös uniós érdekek. Amire valóban szükség volna a közös európai identitás megerősítése és egy valódi európai politikai közösség megteremtésének érdekében, az a valódi európai politikai diskurzus, ahelyett, hogy az európai ügyek interpretálásra és megvitatására nemzetállami érdekek szűrőjén keresztül kerül sor.[40]

Mindezek hatására az Európai Parlament és a Tanács új, az eddigieknél jóval részletezőbb szabályozást fogadott el 2014-ben: ez az Európai Parlament és Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete, amely 2017. január 1-től alkalmazandó. Az új rendelet tehát felváltja a korábbi szabályozást. Szellemisége szerint a nemzetek fölött tevékenykedő politikai szervezetek segítenek megerősíteni a polgárok európai identitását, kitöltik a nemzeti és az európai politikai diskurzus között tátongó szakadékot, erősebb kötődést teremtenek az európai civil társadalom és az unió intézményei között. Az európai politikai pártok elősegíthetik az uniós döntéshozatali eljárások jobb megértését a társadalomban, erősíthetik az európai parlamenti választásokon való részvételi hajlandóságot, összefoglalóan hozzájárulhatnak az Európai Unió demokratikus legitimitásához.[41] A rendelet maga is az EUSZ 10. cikk (4) bekezdéséből indul ki, amikor meghatározza az európai politikai pártok szerepét: „Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához."

Mindezeket figyelembe véve érthető, miért jelentős a rendeletben az újítás, amely felruházza az európai szintű politikai pártokat és alapítványokat európai jogi személyiséggel, továbbá a bejegyzés rendszerének kialakításával és a pártfinanszírozási szabályok megreformálásával a pártokat láthatóbbá, működésüket transzparensebbé kívánja tenni. A rendelet kiegészíti az európai politikai párt fogalmát is azzal, hogy az nem törekedhet haszonszerzésre. Az európai politikai alapítványok fogalma ennél lényegesebben változik meg, ugyanis konkrétan meghatározza, hogy azoknak milyen módon kell elősegíteniük az európai politikai pártok működését. Ezek szerint:

„a) megfigyeli és elemzi a közérdekű európai politikai kérdésekről és az európai integráció folyamatáról szóló vitát, valamint hozzájárul ahhoz;
b) közérdekű európai politikai kérdésekhez kapcsolódó tevékenységeket, például szemináriumokat, képzéseket, konferenciákat és tanulmányokat szervez és támogat az érdekelt felek, köztük ifjúsági szervezetek és a civil társadalom más képviselőinek részvételével;
c) a demokrácia előmozdítása érdekében együttműködést alakít ki, többek között harmadik országokban is;

[40] Feasibility of a future European Statute of European Political Parties: Legal frameworks and desirable provisions www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/393249/IPOL-AFCO_ET(2007)393249_EN.pdf (2020. 04. 20.)
[41] EU political parties: funding transparency eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32014R1141 (2020. 04. 20.)

d) keretet biztosít a nemzeti politikai alapítványok, a tudományos élet képviselői és egyéb érdekelt felek európai szintű együttműködéséhez."[42]

A jogszabály létrehozta továbbá az európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó hatóságot[43] (a továbbiakban: hatóság), amely nyilvántartásba veszi és ellenőrzi az európai politikai pártok és politikai alapítványok működését. A hatóságnak 2016. szeptember 1-ig kellett felállnia. A nyilvántartásba vétellel összefüggő információkat a nyilvánosság számára elérhetővé kell tenni. A szabályozás létrehozza továbbá a független kiemelkedő személyek bizottságát, amely egy hat tagból álló, véleménynyilvánítási joggal felruházott szerv. Ez a hatóság kérésére történő véleménynyilvánítás elsősorban arra a kérdésre terjed ki, hogy az európai politikai párt vagy alapítvány az uniós alapértékeket megsértette-e. Ennek megállapítása érdekében a bizottság a releváns dokumentumokat és bizonyítékokat megkapja és megvizsgálhatja, illetve meghallgatási joggal is felruházták.[44] A rendelet reformokat vezetett be az európai politikai pártok és alapítványok EU-s költségvetésből történő finanszírozásának vonatkozásában is.

2.4 Dokumentumok az Európa Tanács égisze alatt

A párt- és kampányfinanszírozás európaizálódásának nem kevésbé fontos jogi rétegét az Európa Tanács égisze alatt kibocsátott „puha" jogi dokumentumok jelentik. A szervezet ugyanis a 90-es évek végétől kezdődően egyre növekvő érdeklődést mutat a problémakör iránt: 1997-ben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 101. ülésszakán elfogadta a 97(24) számú Határozatot[45] a korrupció elleni harc húsz irányelvéről, ezek között kifejezetten megemlítve, hogy az államoknak fel kell lépniük az olyan párt- és kampányfinanszírozási szabályokkal szemben, amelyek elősegítik a korrupciót. Az Európa Tanács 1998-ban megrendezett konferenciájának középpontjába is ez a problémakör került: az Európa Tanács 3. Európai Konferenciája a korrupcióellenes harcra szakosodott szolgálatokkal, a politikai pártok illegális finanszírozásával és annak hatásaival foglalkozott (1998. október 28-30., Madrid).[46]

Ezeknek a fejleményeknek a bázisán és hatására készült el az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)4 számú iránymutatása.[47] Az iránymutatás mögött megbúvó elméleti megfontolásokat a Politikai pártok és választási kampányok finanszírozása című dokumentum (van Biezen-féle magyarázat) összegzi, amely részletesebb magyarázatot szolgáltat a szűkszavú ajánlás megértéséhez. A párt- és kampányfinanszírozási szabályok

---

[42] Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról 2. cikk 4. pont.
[43] A hatóság weblapja: http://www.appf.europa.eu/appf/en/authority/welcome.html (2020. 04. 16.)
[44] Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete 11. cikk (3) bek.
[45] Resolution 97(24) On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c (2020. 04. 20.)
[46] Ezt a fejlődési folyamatot összefoglalja: Marcin WALECKI (27. lj.) 3-4.
[47] *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of ministers to member states on common rules against corruption on the funding of political parties and election campaigns* https://rm.coe.int/16806cc1f1 (2020. 04. 20.)

standardizálásában fontos szerepet töltenek be az Európa Tanács tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság által kiadott joganyagok,[48] valamint a Tanács antikorrupciós megfigyelő testülete, a GRECO (Korrupcióellenes Államok Csoportja, *Groupe d'Etats contre la corruption*)[49] releváns anyagai is.[50]

A két nemzetközi jogi rezsimhez kapcsolódó dokumentumok alapján elmondható, hogy a párt- és kampányfinanszírozási szabályozás középpontjában a következő törekvések állnak: a magán- és közszférából érkező anyagi források közötti ésszerű egyensúly kialakítása; az állami támogatás méltányos elosztása; a magánszférából érkező források tekintetében rigorózus szabályok kialakítása; a kampányköltések mérséklése; a transzparencia, az átláthatóság megteremtése a finanszírozás egésze vonatkozásában; továbbá racionális szankciók kilátásba helyezése azok számára, akik áthágják a párt- és kampányfinanszírozás szabályait. Összefoglalva a fókuszban a bevételek és kiadások kérdésköre, az átláthatóság, az ellenőrzés és a szankciók problémája áll. Ezek együttesen azt a célt szolgálják, hogy megteremtsék az esélyegyenlőséget a politikai versengés folyamatában, vagyis egyrészt biztosítsák a politikai versengés szabadságát, másrészt a választópolgárok számára a politikai egyenlőséget.[51]

3. A közös standardok áttekintése

3.1 A bevételek rendszere

A bevételek között elkülöníthetőek a magán- és a közszférából eredő bevételek, annak általános rögzítésével, hogy mind az állam, mind a magánszemélyek jogosultak a pártok finanszírozására.

A magánszférából eredő bevételekhez tartoznak a tagsági díjak, a pártok által működtetett vállalkozások gazdasági tevékenységéből származó jövedelmek, valamint az adományok. Ez utóbbiak lehetnek magánszemélyektől és korporációktól[52] eredő támogatások,

---

[48] Code of Good Practice in the Field of Political Parties by European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) CDL-AD(2009)002.; Guidelines and Report on the Financing of Political Parties by the Venice Commission CDL-INF (2001)8.; Opinion of the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties From Foreign Sources adopted by the Venice Commission CDL-AD (2006)014.; Evgeni TANCHEV: 'Financing of Election Campaigns in the New European Union Member States (mostly countries of Central and Eastern Europe)' in *Conference on „International Standards of Financing of Political Parties and Election Campaigns"* by European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) CDL (2008)148.

[49] A Korrupcióellenes Államok Csoportját az Európa Tanács 1999-ben hozta létre annak érdekében, hogy monitorozza a részes államoknak az ET korrupcióellenes sztenderdjeivel való megfelelését. Azonban a GRECO egy, az Európa Tanácshoz képest kiterjesztett együttműködést jelent, tagsága nem korlátozódik az ET-ben részes államokra. Jelenleg a GRECO keretében zajló együttműködésben 49 ország vesz részt: az Európa Tanács Államai és az Amerikai Egyesült Államok.

[50] DOUBLET (5. lj.)

[51] MUNOZ (22. lj.) 449.

[52] A vonatkozó szakirodalom egyaránt a korporáció kifejezéssel illeti a gazdálkodó szervezetek minden fajtáját, az érdekképviseleti szervezeteket, és magánszemélyek nem haszonszerzési céllal létrehozott társulásait is. A továbbiakban én is ebben az értelemben használom a kifejezést, tehát összefoglalóan minden személyegyesülésre, függetlenül attól, hogy az nyereségérdekelt-e, vagy sem.

továbbá az anonim és külföldről érkező donációk. A Velencei Bizottság dokumentumaiban ezeken túlmenően megemlíti az úgynevezett pártadót.[53]

Az államtól érkező támogatások két csoportra oszthatók: közvetlen (direkt) és közvetett (indirekt). A közfinanszírozás közvetlen formáinak körébe tartozik a pártok működéséhez nyújtott közvetlen anyagi hozzájárulás, a kampánytámogatás, a pártfrakciók finanszírozása. Ezek a közfinanszírozás közvetlen formái. Közvetett finanszírozásnak minősül a televíziós vagy rádiós műsoridő biztosítása, a pártalapítványok támogatása, illetve az adókedvezmények rendszere.

A pártok és kampányok jellegzetes bevételi forrásait tartalmazza az alábbi áttekintő táblázat. Az itt feltüntetetteken túl elképzelhetőek egyéb forrásból származó bevételek, az alábbiakban csupán a legjellemzőbb, így a nemzetközi jogi joganyagban leggyakrabban megjelenő bevételi formákat tüntettem fel.

A jelölő szervezetek és jelöltek legfontosabb bevételi forrásainak rendszere

<table>
<tr><th colspan="5">BEVÉTELEK</th></tr>
<tr><th colspan="4">Magánfinanszírozás</th><th colspan="2">Állami finanszírozás</th></tr>
<tr><td colspan="4">Tagsági díjak</td><td>Direkt</td><td>Indirekt</td></tr>
<tr><td colspan="4">Saját gazdálkodó szervezetek bevételei</td><td>Működési költségek</td><td>Adókedvezmények</td></tr>
<tr><td colspan="4">Adományok</td><td>Kifejezett kampánytámogatás</td><td>Műsoridő biztosítása</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Magánszemélyektől</td><td rowspan="2">Korporációktól</td><td rowspan="2">Külföldről</td><td rowspan="2">Anonim</td><td>Frakciók támogatása</td><td rowspan="2">Pártalapítványok támogatása</td></tr>
<tr><td>Egyéb</td></tr>
</table>

Forrás: saját szerkesztés a Velencei Bizottság „Code of Good Practice in the Field of Political Parties" CDL-INF (2001) 8,
és az Európa Bizottság „Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines" c dokumentumai alapján.

3.1.1 Magánfinanszírozás

A pártok és kampányok bevételeinek jelentős része a magánszféra támogató tevékenységéből ered. Támogatásnak tekinthető bármely olyan szándékos cselekedet, amelynek célja egy jelölt vagy jelölő szervezet gazdasági, vagy más típusú előnyhöz juttatása.[54] Ez a definíció szinte végeláthatatlanul tág: támogatás nyújtható közvetlenül, pénz átadásával, de közvetetetten, pl. támogató reklám megrendelésével és költségeinek fedezésével is. De akár a támogatott jelölttel szemben álló versengő félt lejárató reklámok megrendelésével, szórólapok terjesztésével. A támogatás lehet továbbá pénzbeli, vagy természetbeni jellegű, így akár kedvezményes hirdetési felület átengedése, ingyenes irodahasználat garantálása. Továbbá,

[53] Code of Good Practice (48. lj.) 157. pont: „More controversial a form of indirect financing is compulsory contributions from members of parliament, by which they pay a certain amount of their remuneration as a parliamentarian to the party which they represent. Arrangements of this sort are frequently laid down in the party statutes. However, the practice of party taxes is problematic from a constitutional point of view, as it is questionable whether this form of financing is compatible with the notion that parliamentarians have a free mandate."

[54] Recommendation Rec(2003)4 (47. lj.) Article 2.

természetbeni adományok érkezhetnek a közhatalom szerveitől is.[55] Ezért a támogatásokra vonatkozó szabályok is meglehetősen szerteágazóak, és komplexek.

3.1.1.1 Tagdíjak

A politikafinanszírozás tradicionális formáját a tagdíjak befizetése jelenti. A tagdíjfizetés jelentősége azonban a tömegpártok idejének letűntével hanyatlásnak indult. Ezt a hanyatlást jól szemlélteti Biezen, Mair és Poguntke kutatása, amelyben kimutatták, hogy az európai társadalomban a párttagság átlagosan a lakosság 4,7%-ára tehető, és csupán két államban, nevezetesen Cipruson és Ausztriában magasabb ez a szám 10%-nál. A 21. századi információkat az 1970-es években gyűjtött adatokkal összevetve arra jutottak, hogy az olyan stabil múlttal rendelkező demokráciákban, mint az Egyesült Királyság, Franciaország és Olaszország, a párttagság csökkenése meghaladja az egymillió főt. Az Egyesült Királyság, Norvégia és Franciaország a 80-as évekhez viszonyítva elvesztették párttagságuknak jóval több, mint felét, míg Svédország, Írország, Svájc és Finnország is közel a felét. Ami a rendszerváltó országokat illeti, még ezekben a rövid múltra visszatekintő demokráciákban is jelentős a párttagság csökkenése: Csehországban meghaladja a 70%-ot a korai 90-es évekkel összevetve (itt azonban sokat nyom a latban a korábbi kommunista párt tagságának eltűnése), Magyarországon a 90-es évek eleje óta a párttagság negyede illant el, míg Szlovákiában közel harmada. Az is megállapítható, hogy általában a kelet-közép-európai rendszerváltó országok társadalmaiban a párttagság aránya csupán 3%-ra tehető, amelyet alig halad meg a nyugat- és dél-európai demokráciák 5,6%-os kombinált átlaga.[56]

Nemzetközi egyetértés van tehát abban – és ezt megerősíti az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása és a hozzá kapcsolódó kommentár is – hogy a tagsági díjak a politikafinanszírozás legkevésbé problematikus elemei, amelyek egyben elősegítik a pártok vezetése és a tagságuk közötti folyamatos és kétirányú kommunikáció fenntartását. Azonban, e finanszírozási forma jelentősége még a hosszú demokratikus tradícióval rendelkező államokban is hanyatlásnak indult, az új és éretlenebb demokráciákban pedig, ahol a civil társadalom demokratikus hagyományai ingatagok – mint amilyenek Kelet- és Közép Európa rendszerváltó államai is – valójában soha meg sem gyökeresedett.[57]

3.1.1.2 Adományok magánszemélyektől

Tekintettel a tagdíjak egyre csökkenő jelentőségére, felértékelődnek a magánszférából eredő más támogatási formák. A magánszférából eredő pártbevételek legérzékenyebb körét a természetes és jogi személyektől eredő adományok jelentik. A magánadományok ugyanis felvetik a *nem kívánatos gazdasági befolyás* lehetőségét a közhatalmi döntések meghozatalának folyamatában. Azonban a magánadományok is bírnak előnyökkel: hiszen szorosan összefüggnek a jelölő szervezet vagy a jelölt társadalomba való becsatornázottságával, ezért egyrészről jó indikátorai annak, hogy az általa megjelenített

[55] DOUBLET (5. lj.) 12.
[56] Ingrid van BIEZEN – Peter MAIR – Thomas POGUNTKE: „Going, going … gone? The decline of party membership in contemporary Europe" *European Journal of Political Research* 2012/1. 24-56.
[57] VAN BIEZEN (4. lj.) 17-19.

nézetek mennyire közelítenek a képviselni szándékozott társadalmi rétegek valós preferenciáihoz. A magánszférából érkező adományok tehát tekinthetőek a demokratikus visszacsatolás eszközeinek. Másrészről azonban alkalmasak arra, hogy eltorzítsák a politikai versengés folyamatát. Hiszen a tehetősebb támogatókkal rendelkező jelölő szervezetek vagy jelöltek hatalmas versenyelőnyre tehetnek szert a politikai arénában, míg a kevésbé tehetős társadalmi rétegek nézeteit megjelenítők hátrányba kerülnek. Ez adott esetben alááshatja a fair politikai versengést, különösen a nagy gazdasági egyenlőtlenségekkel sújtott társadalmakban. A két ellentétes hatás kiegyensúlyozása érdekében számos dokumentum olyan finanszírozási rendszer megteremtését javasolja, amely ösztönzi a kis összegű adományokat, de megakadályozza a közhatalmi döntések aránytalan befolyásolásának lehetőségét. Cél a magán- és közszférából érkező támogatások közötti ésszerű egyensúly kialakítása, a magánszférából érkező források kontrollja, s összességében a kampányköltések mérséklése. Ezek megvalósítása érdekében számos megoldási mód bevett.

Az *adományozási limitek* különösen Európában számítanak bevettnek,[58] de az IDEA Intézet felméréséből az is látható, hogy egyre elterjedtebbek világszerte. Az Európai Unió 2004/2003/EK rendelete is írt elő adományozási limitet, amely szerint az európai szintű politikai párt nem fogadhat el évente és adományozónként 12 ezer EUR összeget meghaladó adományt bármely természetes vagy jogi személytől.[59] Az új, 1141/2014/EU, Euratom rendelet a limitet 18 ezer EUR-ra emeli, illetve elrendeli a jelentős összeget adományozók adatainak a nyilvánosság számára történő elérhetővé tételét. Ezek szerint a támogatók listáját éves rendszerességgel szükséges továbbítani a hatóságnak, a 3000 EUR összeget meghaladó adományozók neve automatikusan nyilvánosságra kerül, míg az 1500 és 3000 EUR közötti összeget adományozóknak előzetesen jelezniük kell – az adományozott párt vagy alapítvány felé –, hogy hozzájárulnak-e adataik közzétételéhez. Az európai parlamenti választásokat megelőző hat hónapos időszakban kapott adományokat az adományozottnak hetente kell bejelentenie a hatóság felé. A 12 ezer EUR-t meghaladó egyedi adományokat pedig azonnal, késedelem nélkül be kell jelenteni.[60]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)4 számú iránymutatása javasolja az államoknak, hogy vezessenek be a magánszemélyektől érkező adományok tekintetében egy felső limitet, illetve tegyenek óvintézkedéseket az adományozási limit megkerülésének megakadályozása érdekében.[61] Másrészről azonban az ajánlás ösztönzi a pénzbeli *adományok bizonyos összeghatárig adóból való leírhatóság*ának lehetőségét az indirekt állami finanszírozás keretében, ezzel növelve a magánszemélyek adományozási hajlandóságát.[62] Az adományozási limitek és a kis összegű adományok utáni adójóváírás együttes rendszerében az adományozási limiteknek vonatkozniuk kell az egyazon adományozótól elfogadható összegre. Azonban ez önmagában megkerülhető volna, hiszen egy tehetősebb adományozó feloszthatja adománya összegét több különálló személy között,

[58] Political Finance Regulations Around the World – An Overview of the International Idea Database https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf (2020. 04. 19.) 14.; 22.
[59] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk
[60] 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (1) – (4) bek.
[61] Recommendation Rec(2003)4 (47. lj.) Article 3. b.
[62] Recommendation Rec(2003)4 (47. lj.) Article 4.

hogy rajtuk keresztül juttassa azt el a támogatottnak. Ezért szükséges egy olyan korlátot is felállítani, amely éves plafont szab az összes elfogadható adománynak.[63]

Hasonló álláspontot fogalmaz meg a Velencei Bizottság is, amikor úgy fogalmaz, hogy a pártok és jelöltek támogatását – mint a demokratikus részvétel egy formáját – az államoknak ösztönözniük kell, különösképpen azért, mert az állami támogatásra való túlzott támaszkodás elgyengítheti a párt és társadalmi bázisa közötti kapcsolatot.[64] Talán e helyen érdemes röviden megemlíteni a pártadót, mint az adományok egy speciális „kötelező" fajtáját. Jellemzően azoknak a párttagoknak kell megfizetniük, akik a párt segítségével valamilyen közhivatali pozíciót nyertek el. A Velencei Bizottság ezt úgy jellemzi, mint a párt parlamenti képviselői által kötelezően befizetendő anyagi hozzájárulás. Ugyan az efféle kötelezettségek számos európai államban bevettnek számítanak, a Bizottság kérdésesnek tekinti, hogy a finanszírozásnak ez a formája egyáltalán összeférhet-e a szabad mandátum elvével.[65]

3.1.1.3 A korporációkra vonatkozó speciális szabályok

A limitek bevezetése tehát az adomány nagyságrendjére, mennyiségére vonatkozó korlátozás, tehát kvantitatív szabályozás. Azonban számos, a párt- és kampányfinanszírozás helyes gyakorlatát taglaló dokumentum különbséget tesz a magánszemélytől és jogi személyektől érkező adományok vonatkozásában is: ezeket az adományozó személyére vonatkozó, minőségi megkötéseket nevezzük kvalitatív szabályoknak. A kvalitatív és kvantitatív szabályozás közötti különbségtétel szükségességét a Velencei Bizottság javaslata is felveti.[66]

A korporációkra vonatkozó korlátozások mögött az az érvelés található, amely szerint a nyereségérdekelt gazdasági társaságoktól érkező adományok jelentik a legnagyobb veszélyt abban a tekintetben, hogy aránytalan befolyásra tehetnek szert a politikai döntéshozatali folyamatban. Az európai államok közül az ajánlás szerint Franciaország és Belgium teljes tilalmat vezetett be a korporációktól érkező adományok vonatkozásában, míg Lengyelország ezt az alapítványokra és egyesületekre is kiterjesztette.[67]

A korporációk külön csoportját képezik az érdekképviseleti szervezetek, különösen a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviseleti szervezetei. Előbbiek tipikusan a középosztály érdekeit megjelenítő politikai formációkat, míg utóbbiak a szociáldemokrata politikai erőket támogatják. Ezeknél a szervezeteknél azonban felmerül a kérdés, hogy vajon a vezetőség döntése egyes politikai szerveződések támogatásáról mennyire áll összhangban a tagság politikai álláspontjával. Hasonló aggodalmak fogalmazhatók meg a nyereségérdekelt korporációk esetében a befektetők szempontjából. Ezért *a tagság és a befektetők/részvényesek védelme* érdekében szükséges lehet az ilyen szerveződések felől érkező támogatások korlátozása.

---

[63] VAN BIEZEN (4. lj.) 20-22.
[64] Code of Good Practice (48. lj.)162. pont.
[65] Code of Good Practice (48. lj.) 157. pont.
[66] Code of Good Practice (48. lj.) 158. pont.
[67] VAN BIEZEN (4. lj.) 23-25.

Bár a korporációktól érkező támogatások korlátozása Európában is egyre nagyobb teret hódít,[68] egyelőre lényegesen több ilyen rendelkezést találhatunk az amerikai államokban,[69] amely azzal magyarázható, hogy a kérdés elsősorban az Atlanti óceán túlpartján tekinthető problémásnak. Az Európai Unió új rendelete kifejezetten megnevezi a jogi személyeket, mint adományozásra jogosultakat.[70] Kevésbé megengedők azonban az Európa Tanács által kibocsátott releváns dokumentumok. A Miniszteri Bizottság iránymutatása ösztönzi azok szigorú nyilvántartását, továbbá a korporációk természetes személy tagjai és befektetői számára a támogatásról való tájékozódás lehetőségének megteremtését. Azon korporációk esetében, amelyek közfeladatot látnak el, vagy más, szerződéses magánjogi viszonyban állnak az állammal, szigorúan korlátozni vagy akár tiltani szükséges a támogatás lehetőségét – és ugyanezt a szigorú szabályozási megoldást javasolja kiterjeszteni a politikai szerveződésekkel kapcsolatban álló szervezetekre is.[71]

Az Miniszteri Bizottság ajánlásához kapcsolódó magyarázat is azt álláspontot jeleníti meg, hogy bizonyos forrásokból érkező adományok akár szigorúbban kezelhetőek, mint a természetes személyektől érkező támogatás, vagy teljesen ki is zárhatóak. Ebbe a körbe tartoznak: a korporációktól, gazdasági vállalkozásoktól érkező adományok; illetve az olyan jogi személyektől érkező támogatás, amelyek az állam valamely intézményével szerződéses jogviszonyban állnak; továbbá az állam valamely szervének irányítása alatt álló szervezetektől; külföldi magánszemélyektől és korporációktól, vagy külföldi államok szervezeteitől; végül az anonim adományozóktól származó donáció. Itt érdemes megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság a tilalmat kiterjeszthetőnek tartja a vallásos szervezetektől és egyéb, kifejezetten reklámtevékenységet folytató szervezetektől érkező támogatásokra is.[72]

A GRECO jelentésében azt állapította meg, hogy azokban az államokban, ahol a gazdálkodó szervezetektől érkező támogatás megengedett, előfordulhat, hogy a nagylelkűséget a későbbiekben a közhivatalt elnyerők ilyen jellegű szerződésekkel hálálják meg. Ezen túlmenően, az időbeliség is kérdéses lehet: könnyen megkerülhető a szabály, ha a tilalom csak a szerződés fennálltának időtartamára terjed ki.[73]

3.1.1.4 Külföldi és anonim adományok

A párt- és kampányfinanszírozási szabályok komplex kérdése, hogy tekinthető-e legitim törekvésnek a külföldi politikai aktorok, kormányok, szakszervezetek, magánszemélyek és magánszervezetek szerveződései részéről, hogy befolyásolni kívánják más államok belső politikai erőviszonyait. Ezeknek a törekvéseknek a leggyakoribb megjelenési formái a demokratikus kultúra terjesztésére tett erőfeszítések, a politikai segítségnyújtás szándékával. Szélsőségesen nacionalista interpretációban azonban leírhatóak igazolhatatlan külső beavatkozásként, vagy „politikai gyarmatosításként" is. Jól ismert például, hogy a nyugat-német pártalapítványok jelentős anyagi segítséget nyújtottak a latin-amerikai államokban a

[68] MUNOZ (22. lj.) 468.
[69] Political Finance Regulations Around the World… (58. lj.) 10.
[70] 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (1) bek.
[71] Recommendation Rec(2003)4 (48. lj.) Article 5. ii.
[72] Guidelines and Report ... (48. lj.) 6.b.
[73] DOUBLET (5. lj.) 19. o.

társadalmi és politikai kultúra fejlesztésének céljára. Az 1960-as években – a Disznó-öbölbéli fiaskót követően – a Kennedy-adminisztráció kifejezetten kérte a nyugat-európai szövetséges államok és politikai erőik segítségét abban, hogy működjenek közre a castroizmus egyre növekvő népszerűségének és a szovjet-típusú kommunizmus befolyásának megakadályozásában a dél-amerikai térségben.[74]

Közelebbi példa a nyugat-európai politikai és civil szerveződések szerepe a Kelet-Közép-Európai demokratikus átalakulásokban. Ilyen tevékenységet lát el a *Robert Schuman Institute for Developing Democracy for Central and Eastern Europe* budapesti székhelyű kereszténydemokrata szervezet, amelynek célja a politikai kultúra fejlesztése. A közép-európai rendszerváltás folyamatában jelentős szerepet játszottak továbbá a Magyarország és Lengyelország számára megnyitott PHARE programok, amelyek az Uniós előcsatlakozás részeként szintén hatottak nem csupán a gazdasági, hanem a társadalmi átalakulásra, így a civil szféra működésére is.[75] További példák lehetnek a már 1989 őszétől kezdődően Budapesten jelenlévő *Friedrich Ebert Stiftung,* amelynek célja, hogy a demokrácia és a jogállamiság erősítésében működjön közre, elemzések és beszámolók készítésével, továbbképző programokkal, és a hasonló célokkal 1990 óta jelen lévő *Konrad Adenauer Stiftung.* Ezek a szervezetek jelentős mértékben járultak hozzá a demokratikus átalakulás zökkenőmentességéhez, a parlamentáris demokráciákban bevett 'jó gyakorlatok' továbbadásával. A példák tehát jelzik, hogy a külföldről érkező politikai támogatások megítélése nem lehet egyértelmű, és a generalizálás veszélyeket rejthet magában. Ennek megfelelően a különböző nemzetközi jogi dokumentumok eltérően közelítenek a komplex kérdéskörhöz.

Érdekes módon alakul az EU joganyagában a külföldi adományok kérdésköre. Az európai politikai párt tagállami tagszervtől érkező adományokat elfogadhat, azonban ez nem haladhatja meg a párt éves költségvetésének 40%-át.[76] Ez a szabály fennmaradt az új rendeletben, amely azonban tovább cizellálja a „külföldi" adományokra vonatkozó tilalmat annyiban, hogy tiltja a harmadik országbeli magánszervezetektől, vagy olyan harmadik országbeli magánszemélyektől származó adományokat is, akik nem rendelkeznek az európai parlamenti választásokon szavazati joggal.[77]

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elemzést kért a Velencei Bizottságtól 2005-ben a külföldről származó adományok tilalmának lehetőségéről.[78] Ez a felkérés vonatkozott egyrészt annak áttekintésére, hogy az Európa Tanács államai milyen álláspontot foglalnak el a kérdésben, tekintetbe véve a nemzeti szabályozást. Másrészt annak vizsgálatára, hogy a külföldről származó támogatás tilalma milyen határig tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban. A Bizottság úgy találta, hogy az Európa Tanács 48 tagállama számos különféle megoldást dolgozott ki a kérdésben, a fő tendenciák pedig a következők: a „régi demokráciák" között van olyan, amelyik egyáltalán nem szabályozza a kérdést, mint pl. Svájc, és van, amelyik kifejezetten tiltja a külföldről származó adományokat, így pl.

[74] Michael-Pinto DUSCHINSKY: „International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin-America" in WHITEHEAD (25. lj.) 227-255.
[75] PRIDHAM (26. lj.) 67.
[76] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk., illetve 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (8) bek.
[77] 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (5) bek. d)
[78] Opinion of the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties From Foreign Sources adopted by the Venice Commission. CDL-AD (2006)014. 1. pont.

Franciaország. Más államok főszabály szerint tiltják a külföldi eredetű adományokat, de engednek a tilalom alól kivételeket, különösen az Európai Unió tagállamai között találhatunk ilyet. Illetve létezik olyan megoldás is, ahol a jogszabályok hallgatnak a kérdésről, de önkéntes elhatározáson alapuló megállapodások rendezik a kérdést.[79]

Összességében a Velencei Bizottság véleménye négy indokra vezeti vissza a külföldről származó adományok tilalmát: a) a két világháború közötti időszak tapasztalatai – azaz a szélsőséges ideológiák exportjának tapasztalata; b) a hidegháború hasonló tapasztalatai és a nyugati államok polarizációja; c) a szeparatista mozgalmaktól való félelem; d) az állami finanszírozás elterjedésével az a kívánság, hogy a költségvetésből származó források az országhatárokon belül maradjanak.[80] Speciális helyzetben vannak azonban a közelmúltbeli történelmi tapasztalataik miatt a friss demokráciák. Abban a tekintetben tehát, hogy ilyen tilalom mennyiben lehet szükséges egy demokratikus társadalomban, a vélemény arra a következtetésre helyezkedik, hogy a probléma eldöntéséhez esetről esetre történő mérlegelés szükséges, amelynek során figyelemmel kell lenni az adott állam történelmi tapasztalataira, politikai berendezkedésére, a szomszédos államokkal való kapcsolatára, alkotmányára és alkotmányos értékeire, illetve a párt- és kampányfinanszírozási szisztémára. A szükségességet alátámasztó érvek lehetnek: amikor a támogatás olyan célokat segít elő, amelyek nem férnek össze az adott állam alkotmányával és jogszabályaival; aláássa a politikai versengés méltányosságát, a választási eljárás eltorzításához vezet, vagy a külföldről érkező támogatás veszélyeztetheti az állam területi integritását; gátolhatja az állam nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését; illetve demokratikus fejlődését.[81]

A Velencei Bizottság kitért az Európai Unió által elfogadott szabályozásra is, és véleményében felvetette azt a kérdést, hogy vajon a tilalom, amely szerint az európai szintű politikai párt tagszervezeteitől (vagyis nemzeti pártoktól) fogadhat el támogatást, azonban ez nem haladhatja meg az európai szintű politikai párt éves költségvetésének 40%-át, ellentétben áll-e a tőke szabad mozgásának alapszabadságával. A vélemény szerint bizonyos kivételes esetekben a korlátozás megengedhető, azonban az ilyen szabályozásokat megszorítóan kell értelmezni.[82]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatásához fűzött magyarázat hangsúlyozza, hogy a külföldről érkező adományok tilalma nem akadályozhatja az adott állam külföldön élő állampolgárait az adományozásban. Azonban a korlátozást nem tekinti indokolatlannak abban az esetben, ha egy állam szuverén politikai élete kerül veszélybe. Másrészről azonban felhívja a figyelmet arra, hogy politikai alapítványok és kutatóintézetek támogatásán keresztül a kevésbé szilárd demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban erősíthető a civil részvétel a politikai életben. Ezért szükséges különbséget tenni a titkos, rejtett, a politikai élet befolyásolására irányuló törekvések, és a demokrácia építését elősegítő tevékenységek között.[83]

[79] Opinion of the Prohibition of Financial Contributions (72. lj.) 7. pont.
[80] Opinion of the Prohibition of Financial Contributions (72. lj.) 22. pont.
[81] Opinion of the Prohibition of Financial Contributions (72. lj.) 33. pont.
[82] Opinion of the Prohibition of Financial Contributions (72. lj.) 27-31. pontok.
[83] VAN BIEZEN (4. lj.) 27.

Az anonim adományok tilalmát azért lehet ésszerű megfontolni, mert esetükben nem felderíthető, hogy a támogatás esetleg más tiltott forrásból származik-e.[84] A világ országainak 68%-a alkalmazza a korlátozásoknak ezt a típusát.[85] A 2004/2003/EK rendelet 6. cikkében tartalmaz az anonim adományokra vonatkozó tilalmat, mint ahogyan megerősíti az új, 2014-es rendelet is.[86] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása az anonim adományok teljes tilalmát, illetve a külföldről érkező adományok szigorú korlátozását, vagy esetleges tilalmának bevezetését javasolja.[87] A külföldről származó adományok kérdésköre azonban jóval összetettebb probléma.

3.1.1.5 Saját gazdálkodó szervezetek bevételei

A tagdíjaknál jóval problémásabbak a pártok által működtetett profitorientált gazdasági társaságoktól származó bevételek. Ezek klasszikusan a pártok kiadványait előállító és terjesztő vállalkozások. Léteznek azonban példák a párt fő tevékenységi köréhez csak távolról kapcsolódó gazdasági tevékenységre is, amelyek felvetik a korrupció lehetőségének gyanúját. Számos eltérő szabályozás létezik Európa országaiban jelenleg arra vonatkozóan, hogy a pártok lehetnek-e tulajdonosai profitorientált gazdasági szervezeteknek.[88] Továbbá, arra sem vonatkoznak egyértelmű követelmények, hogy a pártok gazdálkodó szervezeteinek bevételei hogyan jelenjenek a pártok saját könyvvezetésében – hívja fel a figyelmet a GRECO.[89]

Általánosságban azonban elmondható, hogy a rendelkezések nem teszik lehetővé azt, hogy a pártok elsődleges célja gazdasági tevékenység végzése legyen. Ez tükröződik a 2014-es EU, Euratom rendeletben is, amely az európai politikai párt és politikai alapítvány bejegyzésének feltételeként kimondja, hogy azok nem törekedhetnek haszonszerzésre.[90] A Velencei Bizottság is kifejezetten nonprofit szerveződésként definiálja a politikai pártokat.[91]

3.1.2 Állami finanszírozás

A pártokra és politikai kampányokra fordított pénzösszegek jelentős hányada az államtól eredeztethető. Az állami támogatás Európa szinte valamennyi országában ismert,[92] mégis az ilyen rendelkezések viszonylag újak, alig több mint fél évszázados múltra néznek vissza. Elsőként a Német Szövetségi Köztársaság tett a pártok számára elérhetővé költségvetési hozzájárulást, 1959-ben, ám a pontos jogi háttér kialakítása 1967-ig váratott magára. Az állami támogatás jelentősége különösen nagy a rendszerváltó államokban: ezekben a költségvetésből érkező finanszírozás kiemelkedő súlya egyrészt kompenzálja a társadalom gyenge demokratikus hagyományaiból származó magánfinanszírozási hiátusokat, másrészt

[84] VAN BIEZEN (4. lj.) 25-26.
[85] Political Finance Regulations Around the World (58. lj) 10.
[86] 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (5) bek. a)
[87] Recommendation Rec(2003)4 Article 5-7.
[88] VAN BIEZEN (4. lj.) 19.
[89] DOUBLET (5. lj.) 22-24.
[90] 1141/2014/EU, Euratom rendelet 3. cikk (1) bek. e), (2) bek. f)
[91] Code of Good Practice 59. pont.
[92] MUNOZ (22. lj.) 468.

eredeti célja szerint kiegyenlíti az állampárt és utódpártja által a totalitárius berendezkedésből örökölt előnyöket. Ezekben az államokban a totalitárius rendszer bukása után többnyire az 1968-as német és az osztrák párttörvények mintájára történt meg a pártok és kampányok finanszírozásának kialakítása. A politikai valóság azonban lényegesen eltért a nyugati álalmoktól, hiszen a magánfinanszírozás szinte nem is létezett, s ezt a hiányt is különféle állami forrásokból igyekeztek pótolni. (Pl. 0%-os kamatra nyújtott állami hitelekkel.)[93]

Az állami finanszírozás célja az előbbiek mellett az is, hogy kompenzálja a politikacsinálásnak a modern tömegkommunikációra épülő társadalmakban megnövekedett pénzéhségét, illetve a politikából való fokozódó kiábrándultság miatt a magánfinanszírozás fellépő hiányát. Összességében az állami pártfinanszírozás három célt szolgálhat, ezek a) a kiadások növekedésének, illetve a rendelkezésre álló, magánszférából eredő források hiányának kompenzálása; b) a szabad és méltányos politikai versengés lehetőségének megteremtése; és c) a magánszférából eredő források nyomán előálló nem kívánatos gazdasági befolyás kiküszöbölése.[94] A pártok költségvetési forrásból való támogatása tehát ahhoz nyújtott segítség, hogy a pártok betölthessék a modern tömegdemokráciákban nekik szánt alkotmányos funkciót.

Fontos azonban azt is megemlíteni, hogy az utóbbi évtizedben trendforduló figyelhető meg a pártok közpénzből történő finanszírozás tekintetében, mégpedig egyféle közösségi kiábrándulás az állami finanszírozásból. Az európai politikai gyakorlatban ugyanis különleges jelentőségre tett szert a politikai erők költségvetési forrásokból történő támogatása, amelynek eredményként a pártok elszakadtak a választópolgároktól, és megfigyelhető a politikai elit önmagába zárulása. Ez végső soron veszélyezteti a pártok alkotmányos feladatának ellátását, vagyis azt, hogy a választói akaratot becsatornázzák a közhatalmi döntéshozatali folyamatokba. Nem meglepő hát, hogy egyre több államban igyekeznek csökkenteni a közvetlen állami támogatások jelentőségét, ilyen változások történtek Portugáliában (2010), Spanyolországban (2011), Írországban (2012), Hollandiában (2012) és Görögországban is (2014). Olaszország 2014-ben teljes egészében felszámolta a pártok közvetlen, direkt állami támogatását.[95]

3.1.2.1 Közvetlen és közvetett finanszírozás

Az állami finanszírozás formái között megkülönböztethetőek a közvetlen és közvetett pártfinanszírozás formái. A pártok közvetlen állami finanszírozásnak lehet célja a napi működési költségek fedezése, és a kampánytevékenység támogatása is. A napi működés támogatása tulajdonképpen a rendeltetésszerű működés fedezéséhez nyújtott segítséget jelent, és évente kerül meghatározásra a költségvetésben. Ehhez képest a kampánytámogatás általában egyszeri juttatás, amelyet kifejezetten erre a célra kell elkölteni.

---

[93] Evgeni, TANCHEV: „Financing of Election Campaigns in the New European Union Member States (mostly countries of Central and Eastern Europe).” in: *Conference on „International Standards of Financing of Political Parties and Election Campaigns.”* by European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) CDL (2008)148. 32.
[94] VAN BIEZEN (4. lj.). 35.
[95] MUNOZ (22. lj.) 470.

A 2004/2003/EK rendelet és a hamarosan hatályba lépő 1141/2014/EK, Euratom rendelet tekintettel arra, hogy tulajdonképpen az Európai Unió politikai pártjainak az EU költségvetéséből való finanszírozását teszik lehetővé, az Európai Unió jogrendszerének szintjén analógnak tekinthetők a tagállami szintű állami pártfinanszírozással. A támogatás részletszabályait az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete tartalmazza. Az európai szintű politikai pártok EU-költségvetésből való finanszírozásának hátterét jelentő szabályanyag szerint a működési támogatás a politikai program megvalósítására fordítható, konkrétabban a fedezhetők belőle az igazgatási kiadások, továbbá a technikai segítségnyújtással, értekezletekkel, kutatásokkal, határokon átnyúló rendezvényekkel, tanulmányokkal, tájékoztatással és kiadványokkal kapcsolatos kiadások is.[96]

Az állami kampánytámogatás a szemben álló politikai erők közötti méltányos versengés feltételeinek megteremtéséhez és a választópolgárok megalapozott döntéshozatalához kíván hozzájárulni, és általában egyszeri támogatást jelent. Az Európai Unió új rendelete szerint „az európai politikai párt részére az Európai Unió általános költségvetéséből vagy bármely más forrásból biztosított finanszírozás felhasználható az európai politikai párt európai parlamenti választások keretében folytatott kampányának finanszírozására", amelyet azonban az éves beszámolóan világosan fel kell tüntetni.[97]

A pártok közfinanszírozását elismeri, sőt, ösztönzi az ET Miniszteri Bizottságának ajánlása,[98] és a Velencei Bizottság releváns dokumentumai is[99]

A közvetett finanszírozás számos különböző formát ölthet. Ez lehet vagyoni értékű jogok átengedése, ingyenes vagy kedvezményes televíziós-rádiós műsorszórási idő, kedvezményes postai tarifák, illetve az adókedvezmények és adójóváírások számos formája, a pártok ifjúsági szervezeteinek, kutatóintézeteinek és alapítványainak támogatása, de a sor még folytatható volna. Ahogyan az korábban is említésre került, a közvetett állami finanszírozás egyes formáinak – adójóváírás lehetővé tétele pl. – célja lehet a politikai elit és a társadalom közötti kapcsolatok erősítése is. Ezért is ösztönzi kifejezetten ezt a megoldást a Velencei Bizottság.

3.1.2.2 Az elosztás kérdései

Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az államtól érkező támogatást objektív kritériumok mentén szükséges elosztani, hiszen az hatással van a jelölők és jelöltek közötti küzdelem méltányosságára és a közbeszéd szabad mivoltára. Ezért a vele összefüggő egyik legkomplexebb kérdés az elosztás feltételeinek meghatározása. Az elosztás során általában két elv érvényesül: a *szigorú arányosság* elve, amelynek értelmében a támogatások egy részét a jelöltek és jelölők között a társadalmi támogatottság (amelynek mérőszámaként általában a választási eredmények szolgálnak) arányában kell szétosztani. Másrészt pedig a *szigorú*

[96] 2004/2003/EK rendelet 8. cikk.; 1141/2014/EU, Euratom rendelet 17. cikk (5) bek.
[97] 1141/2014./EK, Euratom rendelet. 21. cikk (1) bek.
[98] Recommendation Rec(2003)4 Article 1. 3-4. pontok.
[99] Guidelines and Report ... (48. lj.)

egyenlőség elve. Az utóbbi szerint minden jelölt és jelölő között a támogatás egy részét egyenlően kell szétosztani, tekintet nélkül a választási támogatottságra vagy a parlamenti frakció méretére.[100]

Ezek a megfontolások tükröződnek vissza az Európai Unió releváns jogi szabályozásában is, azzal, hogy a struktúra egyre erősebben hajlik a pártok politikai támogatottság alapján történő finanszírozásának irányába. Az európai politikai pártok között a rendelkezésre álló előirányzatok 10%-át egyenlően osztják el, 90%-ot pedig azok között osztanak el, amely pártok az Európai Parlamentben (EP) megválasztott képviselőkkel rendelkeznek, és az elosztás aránya megegyezik a megválasztott képviselők arányával.[101]

A Velencei Bizottság úgy foglal állást, hogy minden, a parlamentben képviselettel rendelkező pártnak jogosultnak kell lennie állami finanszírozásra. A Bizottság szerint a kizárólag a választási eredményekre építő rendszer azért kifogásolható, mert a választási rendszerek túlnyomó többsége hajlamos arra, hogy a nagy pártoknak kedvezzen, s ezt a hatást csak tovább fokozná, ha az állami források elosztása is ehhez igazodna.[102] Ezért a Velencei Bizottság javasolja azt is, hogy az állami pártfinanszírozást azokra a – parlamenti képviselettel nem rendelkező – pártokra is ki kell terjeszteni, amelyek a társadalom egy szignifikáns rétegét képviselik, és jelölteket állítanak a választásokon.[103]

Épp az esélyegyenlőség érvényesülése miatt az állami finanszírozás elosztásának másik problémagócát a *finanszírozási küszöbök* jelentik az Európa Tanács dokumentumai szerint is. Ezek a küszöbök megszabják a társadalmi támogatottságnak azt a legkisebb mértékét, amelyet teljesíteni nem képes pártok nem részesülnek állami finanszírozásban. Általában a küszöb a választási eredményekhez igazodik, azonban egységes európai konszenzus a mértékről nincsen. Általánosságban elmondható, hogy mértéke 1-2% körül mozog, előfordul azonban ennél magasabb, 5%-os elvárás is. A hüvelykujjszabály szerint minél magasabb a küszöb, annál hátrányosabb a rendszer a kisebb politikai szerveződéseknek.[104] Az Európai Unió új rendelete azt várja el az európai politikai párttól, hogy legalább egy tagja által képviseltesse magát az Európai Parlamentben.[105]

A másik fontos elvárás az állami finanszírozással szemben, hogy ne hasson a pártok – és végső soron a demokratikus közbeszéd – államtól való függetlenségének ellenében. Ezért elvárás, hogy a párt- és kampányfinanszírozási rezsimek a köz- és magánfinanszírozás közötti egyensúly megteremtését tűzzék célul. Az állami támogatásoknak való kiszolgáltatottság ugyanis oda vezethet, hogy elvész a kapcsolat a jelölő vagy jelölt és a választópolgárok között, ezzel csökken a *demokratikus visszacsatolás* mértéke. Ezért a rendszerbe olyan ösztönzőket kell beépíteni, amelyek arra szorítják a jelölteket és jelölőket, hogy támogatást keressenek a választópolgároknál. Az állami támogatások irreális növekedésének megelőzésére szolgálhatnak a felső határokat kijelölő plafonok, amely fölött a pártok nem fogadhatnak el közpénzt. A másik eszköz a *kiegészítő támogatások* rendszere. Eszerint a közpénz mértéke az összegyűjtött magánforrásból származó adományokhoz igazodik. Így pl. Németországban minden magánforrásból származó euró után 0,45 euró állami támogatás jár,

[100] VAN BIEZEN (4. lj.) 43-44.
[101] 2004/2003/EK rendelet 10. cikk (1) bek.; 1141/2014/EK, Euratom rendelet 19. cikk (1) bek.
[102] Code of Good Practice … (48. lj.) 164. pont.
[103] Guidelines and Report …(48. lj) 4. pont.
[104] VAN BIEZEN (4. lj.) 46.
[105] 1141/2014/EU, Euratom rendelet. 17. cikk (1) bek.

ám az egy személytől származó adomány csak 2200 euróig jön figyelembe; és a különféle állami forrásból származó bevételek együttes összege nem haladhatja meg a magánforrásból származó bevételek együttes összegét.[106] Hasonló logika mentén a 2004/2003/EK rendelet tiltja, hogy az EU költségvetéséből eredő finanszírozás mértéke meghaladja az európai szintű politikai párt költségvetésének 75%-át.[107] Az 1524/2007/EK rendelet ezt az arányt 85%-ra módosította.[108]

Bevett a burkolt állami támogatások tilalma. Ezek lehetnek az állam szerveitől, vagy az állam tulajdonában álló vállalttól, alapítványtól érkező támogatások. Az ilyen finanszírozás egyrészt csökkenti az átláthatóságot, másrészt eltorzíthatja a demokratikus közbeszédet, és a függetlenség ellenében hat. Ennek analógiájára a 2004/2003/EK rendelet tiltja az „olyan vállalkozástól származó adományokat, amely felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése, vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján."[109] Ezt megerősíti a 2014-es új rendelet is.[110]

Szintén a burkolt támogatás tilalmát jelenti – azonban a nemzeti szintű politikai pártok burkolt támogatásáért – az az Uniós joganyaghoz tartozó rendelkezés, amelynek értelmében az európai szintű politikai párt részére az EU költségvetéséből juttatott finanszírozást nem lehet felhasználni a nemzeti politikai pártok finanszírozására.[111] Az új szabályozás megőrzi a rendelkezést, illetve kiterjeszti, hiszen az EU-s büdzséből eredő források annak értelmében már népszavazási kampányok finanszírozására sem fordíthatók. Itt érdemes megemlíteni, hogy ugyanezen okból az Uniós szabályozás kategorikusan kizárja az európai parlamenti képviselőcsoportok költségvetéséből eredő adományokat is.[112]

3.2 Költési korlátozások

A párt- és kampányfinanszírozási szakirodalom egyik visszatérő mantrája, hogy a korrupció csökkentésének érdekében az államoknak meg kell fontolniuk a „politikacsinálás" pénzéhségének csökkentését, ennek érdekében pedig – legalább választási kampányidőszakokban – *költési korlátok* felállítását. A kiadások korlátozása csökkentheti a pártok és jelöltek pénzigényét, ezáltal csökkennének a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőtlenségek is, végül redukálódna a nem kívánatos gazdasági befolyás és korrupció veszélye is. A nem kívánt gazdasági befolyás és a méltánytalan előnyszerzés kivédése a demokratikus működés szempontjából kulcsfontosságú: a támogatóktól függő és nekik kiszolgáltatott jelöltek ugyanis kevésbé érzékenyek a széles társadalmi rétegek igényeire és nézeteire.

A kiadási korlátok azonban felvetik a véleményszabadság korlátozásának problémáját – azaz, az ilyen szabályok korlátozzák egyesek véleménynyilvánítási szabadságát annak érdekében, hogy mások mondandója is hallhatóvá váljék. Ez a feszültség megjelenik mind az

[106] VAN BIEZEN (4. lj.) 47-50.
[107] 2004/2003/EK rendelet 10. cikk (2) bek.
[108] 1524/2007/EK rendelet 2. cikk.
[109] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk.
[110] 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (5) bek. c)
[111] 2004/2003/EK rendelet 7. cikk; 1141/2014/EK, Euratom rendelet 22. cikk.
[112] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk c) és 1141/2014/EK, Euratom rendelet 20. cikk (5) bek. b).

európai, mind az Egyesült Államok alkotmányos gyakorlatában – hangsúlyozza az Európa Tanács ajánlásának magyarázata: „míg Európa a kampánykiadások szigorúbb szabályozásának irányába tesz lépéseket, ez a gyakorlat éles kontrasztba kerül az Egyesült Államok jóval engedékenyebb hagyományaival, ahol a jelöltek költései nem esnek korlátozások alá."[113] Az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának elhíresült, 1976-ból származó Buckley-döntése[114] értelmében a kampánykiadások korlátozása csorbát ejt a véleménynyilvánítás szabadságán. Semmilyen jelentős politikai vélemény nem nyilvánítható ki ugyanis pénz elköltése nélkül, hiszen a műsoridő, a rendezvénytermek bérlete, a plakátok kihelyezése, a nyomtatott sajtóban való reklámok is mind pénzbe kerülnek. Különösen a tömegdemokráciának ebben az időszakában, a XX. század derekán a vélemény terjesztése éppoly jelentőséggel bírt, mint maga a megszólalás szabadsága. Ezért az államok Legfelső Bírósága a költési limiteket alkotmányellenesnek találta. Más részről azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a túlságosan alacsonyan meghúzott költési korlátok irreálisnak bizonyulhatnak és a szabályozás megkerülésére sarkallnak. Megkerülhetőek pl. a kiadások Patyomkin-szervezetek által történő eszközlésével. Ezzel végső soron a kampányköltések átláthatóságának igénye is sérül.[115]

A rendszerváltó államok példája azt mutatja, hogy a kampányköltések korlátozása azokban az államokban, ahol a demokratikus berendezkedés még nem szilárdult meg, nem szerencsés lépés. Hiszen a szigorú limitek rendszere marginalizálhatja a még gyenge társadalmi háttérrel rendelkező, a politikai arénába csak belépni igyekvő új pártokat, és végeredményében az antidemokratikus erőket segítheti. Hovatovább, az irreálisan alacsonyan meghúzott költési limitek aláássák a beszámolók hitelességét, és végső soron a demokratikus berendezkedésbe vetett bizalmat.[116]

Az IDEA Intézet (Institute for Democracy and Electoral Assistance) adatbázisából kitűnik, hogy a politikai pártokat érintő költési korlátozások elsősorban Európában számítanak bevettnek, míg az egyéni jelöltek költéseinek határt szabó rendelkezések elterjedtebbnek tekinthetők világszerte.[117]

Az Európai Unió releváns joganyaga egyelőre nem tartalmaz kiadási limiteket. Ehelyett úgy fogalmaz, hogy a választási költségek korlátozását a politikai pártok, jelöltek és esetleges harmadik fél *(third party)*[118] tekintetében a nemzeti rendelkezések szabályozzák.[119]

A Velencei Bizottság ösztönzi egy, a kampányidőszakban maximálisan elkölthető kampánypénz összegének korlátot szabó felső plafon bevezetését egyrészt a jelölő szervezet, másrészt a jelöltek vonatkozásában. A Bizottság felemlegeti továbbá az önszabályozás pozitív példájaként Németországot, ahol a politikai pártok a törvényben megszabott kiadási korlát hiányát pótlandó, önkéntes megállapodásokban szabnak a maguk számára egy kényelmes, realisztikus, de az átláthatóságot elősegítő összeghatárt.[120]

---

[113] VAN BIEZEN (4. lj.)30.
[114] Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)
[115] VAN BIEZEN (4. lj.) 31-32.
[116] Tanchev (93. lj.) 34.
[117] Political Finance Regulations Around the World (58. lj) 37.
[118] Harmadik félnek azokat a magánszemélyeket nevezi a szakirodalom, akik ugyan kampánytevékenységet folytatnak,de maguk nem versengenek, sem jelölő szervezetként, sem jelöltként. Tehát az ő kampánytevékenységük célja jellemzően valamely versengő fél választási esélyeinek javítása.
[119] 1141/2014/EK, Euratom rendelet, 21. cikk.
[120] Code of Good Practice … (48. lj.) 167. pont.

A GRECO javaslatai szerint pedig a költési korlátoknak ki kell terjedniük mind az egyéni jelöltekre, mind a jelölő szervezetekre. Azonban megkerülhetőek a korlátok, ha a magánszféra szereplői – akár gazdálkodó szervezetek, akár magánszemélyek – kívül esnek azok hatókörén, azaz ha bármely *harmadik fél (third party)* politikai célú pénzköltésére nem vonatkoznak korlátozások. Ebben az esetben ugyanis a politikai reklámok megrendelése, egyéb kampánycélú tevékenység elvégzése „kiszervezhetővé" válik.[121]

3.3 Transzparencia

A párt- és kampányfinanszírozásra koncentráló dokumentumokban tárgyalt egyik legfontosabb témakör a pénzmozgások átláthatóságát és ennek ellenőrizhetőségét helyezi a középpontba. Szükséges ugyanis arra vonatkozó garanciák kialakítása, hogy a pártok és jelöltek a pénzmozgatások részleteit nyilvánosságra hozzák. Ennek érdekében őket beszámolási kötelezettség terheli, továbbá a nemzetközi dokumentumok ajánlják olyan független ellenőrző szerv kell felállítását is, amely alkalmas az előírások kikényszerítésére. Az átláthatósági szabályok célja nem csupán a törvényesség megtartatása, hanem a nyilvánosságnak az ellenőrzési folyamatba történő bevonásával a demokráciába vetett közbizalom is erősítése. A nyilvánosságra hozatal kötelezettsége és a kikényszeríthetőség erősíti a politikai szereplők elszámoltathatóságát.

Az IDEA intézet által vizsgált államok mintegy 88%-ában találhatók a politikai szereplők gazdálkodásának nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések, Európában pedig valamennyi államban léteznek ilyen rendelkezések.[122]

3.3.1 A pénzmozgások átláthatósága

A transzparenciát négy eszközzel lehet elősegíteni. Egyrészt a nyilvánosság számára való közzétételi kötelezettséggel, amely azt az elvárást támasztja a politikai szereplőkkel szemben, hogy számoljanak el számláikkal, az azon zajló pénzmozgással, támogatóik kilétével, és költéseik nagyságával. Másrészt rendszeres, az ellenőrzésre jogosult szervek felé történő beszámolási kötelezettséggel. Harmadrészt, a pártok és jelöltek tevékenységének és számláinak folyamatos monitorozási lehetőségének megteremtésével. Végül a kikényszeríthetőség garantálásával, vagyis a szankciók olyan rendszerének felállításával, amelyek biztosítják a szabályok megkerülhetetlenségét és jogsértés esetén a szankcionálhatóságot.

A közzétételi és beszámolási kötelezettség megteremtése során két aspektust szükséges mérlegelni: egyrészt a transzparencia igényét, a közérdekű adatok nyilvánosságát. A másik oldalon pedig és a donorok arra vonatkozó érdekét, hogy kilétük a nyilvánosság előtt rejtve maradjon, azaz a személyes adataik védelméhez való jogukat. A transzparencia igényét a közérdek támasztja alá, a jogellenes támogatások kivédésének szükségszerűsége. A támogatók kilétének és típusának felfedése a nyilvánosság számára többletinformációt jelent a választópolgárok számára abban a vonatkozásban, hogy a támogatott jelölt vagy szervezet

[121] DOUBLET (5. lj.) 27.
[122] Political Finance Regulations Around the World… (58. lj.) 38-40.

milyen politikai irányvonalat fog képviselni a jövőben. Ez pedig elősegítheti a választópolgárok megalapozott döntéshozatalát. Továbbá, pozitív hatással lehet a korrupció megelőzésére vagy felfedésére is: ugyanis ha egy korporáció nagy pénzösszeggel támogat egy politikai pártot, majd annak hatalomra kerülése után a kormányzati döntések jelentős előnyökhöz juttatják, a közzétételi kötelezettség megkönnyíti a megkérdőjelezhető politikai döntések felfedését. Másrészről azonban felmerül a magánszféra-védelem korlátozásának problémája, a támogatók oldalán. Ugyanis a magánszférából eredő adományok felfoghatók úgy is, mint a politikai támogatás kifejezésének eszközei, amelyet a titkosság ösztönözhet.

Három olyan körülmény említhető, amely kellő erővel alátámaszthatja annak szükségességét, ha a támogató rejtve kívánja tartani kilétét a nyilvánosság és a közhatalom szervei előtt. Egyrészt, a közszférában dolgozókkal (úgy, mint köztisztviselők, bírók, a fegyveres és rendvédelmi szervek dolgozói) szemben elvárás a semlegesség látszatának fenntartása. Ezért a nyilvános beszámolás követelménye elrettentheti őket a politikai szervezetek támogatásától. Másrészt, az üzleti szféra képviselői tarthatnak attól, hogy amennyiben politikai preferenciáik nyilvánosságot látnak, hátrányba kerülhetnek a kormányzati és magánszféra között létrejövő együttműködési megállapodások megkötése során. Harmadrészt – s talán ez a problémakör áll a legnyilvánvalóbban ellentétben egy demokratikus politikai berendezkedés értékeivel – azokban az államokban, ahol létezik egyetlen domináns párt, amely a közhatalmat birtokolja, a polgárokat visszatarthatja az ellenzék támogatásától a megtorlás különböző formáitól való félelem is.[123]

Ezeknek a problémáknak a kivédésére alkalmas lehet küszöbértékek bevezetése: vagyis olyan összeghatárok felállítása, amely fölött az adomány tekinthető bizonyos *érdeket megjelenítő*nek *(interested money)*. Vagyis, olyannak, amely alkalmas a közhatalmi döntések befolyásolására. Azonban a túl magasan meghúzott küszöbérték gyengíti a transzparenciát, míg a túl alacsonyan felállított küszöbértékek a kis összegek adományozóit hozzák kiszolgáltatott helyzetbe, továbbá a túl részletező beszámoló áttekinthetetlen lehet.[124]

A 2004/2003/EK rendelet azt az elvárást tartalmazza az az európai szintű politikai pártokkal szemben, hogy évente közzétegyék bevételeiket és kiadásaikat, valamint eszközeik és forrásaik kimutatását.[125] Emellett közzétételi kötelezettség terheli az Európai Parlamentet is. A rendelet értelmében a támogatott pártoknak az 500 EUR összeget meghaladó adományokról kell részletes, az adományozó kilétét és az adomány nagyságát is tartalmazó beszámolót készíteni.[126] Az új, 1141/2014/EK, Euratom rendelet ennél jóval részletesebb szabályokat tartalmaz: nyilvánosságra kell hozni az adományozók adatait, azonban ez a szabály nem alkalmazandó az évente és adományozónként 1500 EUR összeget meg nem haladó adományokra. Az 1500 és 3000 EUR összeg közötti adományok esetében a nyilvánosságra hozatal csak akkor történhet meg, ha az adományozó ahhoz előzetesen írásos hozzájárulását adta.[127] A rendelet preambuluma szerint „ezek a küszöbértékek megfelelő egyensúlyt teremtenek egyrészről a személyes adatok védelméhez való alapvető jog, másrészről az európai politikai pártok és alapítványok finanszírozásának átláthatóságához

[123] VAN BIEZEN (4. lj.) 51-56.
[124] VAN BIEZEN (4. lj.) 57-59.
[125] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk a) pont.
[126] 2004/2003/EK rendelet 6. cikk b) pont.
[127] 1141/2014/EU, Euratom rendelet 20. cikk (2) bek.

fűződő jogos közérdek között, amint az a politikai pártok és alapítványok finanszírozásával kapcsolatos korrupció megelőzésére vonatkozó nemzetközi ajánlásokban is megjelenik."[128]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása is szorgalmazza, hogy a pártokat szigorú elszámolásra kötelezzék, beleértve az adományokról és – bizonyos összeghatár fölött – az adományozók kilétéről való részletes nyilvántartás vezetését, és azt legalább évente hozzák nyilvánosságra. Azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy ennek ellenőrzése érdekében szakértőket foglalkoztató független intézmények felállítására van szükség, amelyek nem csupán a nyilvántartást, hanem a nyilvános elszámolás megtörténtét is felügyelik. A szabályok betartása érdekében hatékony, arányos és valódi visszatartó erővel bíró szankciók is szükségesek.[129] Az ajánláshoz kapcsolódó magyarázat szerint a beszámolók és nyilvántartások vezetésének, általában a szervezetek finanszírozásának ellenőrzéséhez egy speciális, független hatóság felállítása szükséges.

A Velencei Bizottság is azt javasolja, hogy bizonyos összeghatár fölött mind az adomány, mind az adományozó adatai legyenek nyilvánosak.[130] A Bizottság állásfoglalása szerint a párt- és kampányfinanszírozás teljes rendszerének az átláthatóság és az elszámoltathatóság elvein kell nyugodnia. Az elszámolási kötelezettség lehet minden részletre kiterjedő, vagy átfogó jellegű, azonban helytelen kivitelezésük esetén ezen megoldások mindegyike alkalmas lehet az átláthatóság elnehezítésére. Az egyensúly kialakítása érdekében a Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a pártokat/jelölteket két különböző beszámoló közzétételére kötelezzék: egy részletező, mindenre kiterjedő jellegű, és egy összegző jellegű, s ezek mindegyikét az arra legalkalmasabb médiumban kelljen közzétenni.[131] A Velencei Bizottság arra is felhívja a figyelmet, hogy a nyilvánosság követelményének ki kell terjednie a kifejezetten a kampányköltések fedezetét nyújtó elkülönített kampányszámlákra is.[132]

Közzétételi küszöbök bevezetését szorgalmazza a GRECO is. [133]

3.3.2 Az ellenőrzés intézményei

Az európai regionális dokumentumok mindegyike egyetért abban, hogy a szabályanyag betartatása fölött egy kifejezetten ebből a célból létrejött ellenőrző szervnek kell őrködnie. Az intézményre vonatkozó szabályokat az alábbi elvek mentén tűnik szükségesnek megalkotni: a hivatal elnyerése módjának és a hivatali időnek olyannak kell lennie, amely biztosítja a hatóság függetlenségét. A hatóságot speciális hatáskörökkel szükséges felruházni, úgy, mint jogi iránymutatások megalkotása, a nyilvántartások ellenőrzése és nyilvánosságra hozatalának joga, a beszámolók publikálása, a jogsértések felderítésére vonatkozó speciális hatáskörök, vagy a szankciók alkalmazása. Meg kell teremteni az eltérő súlyú jogsértések tekintetében az arányos, de hatékony szankciók alkalmazásának lehetőségét, és egyúttal a hatóság döntései elleni jogorvoslat feltételeit. A tevékenységi kör hatékony ellátásának biztosítása érdekében a hatóságnak autonóm döntési jogkört kell biztosítani annak vonatkozásában, hogy megindítja-

[128] 1141/2014/EU, Euratom rendelet preambuluma (34).
[129] Recommendation Rec(2003)4 Article 11-16.
[130] Guidelines and Report … (48. lj.) 7. pont.
[131] Code of Good Practice … (48. lj.) 170. pont.
[132] Guidelines and Report … (48. lj.) 11-12. pontok.
[133] DOUBLET (5. lj.) 11-12.

e, és milyen esetekben a vizsgálati eljárást, illetve rendelkeznie kell a feladatok ellátásához kellő szakértelemmel rendelkező saját személyzettel.

Ebben a tekintetben negatív példa lehet az Egyesült Államokban működő *Szövetségi Választási Bizottság (Federal Election Commission, FEC)*, amely saját szakembergárdával nem rendelkezik, továbbá a beszámolókat hivatalból nem vizsgálhatja, és indítványra is csak abban az esetben, amennyiben azt a Bizottság hat tagjából legalább négy támogatja. Erre a Bizottság kétpárti összetétele miatt – három demokrata és három republikánus tagból áll – csak ritkán kerül sor. A nyomozati jogkörök és személyzet tekintetében pozitív példaként az Egyesült Királyságban működő *Választási Bizottság (Election Commission)* tekinthető, amelynek széles hatáskörei lehetővé teszik a hatékony feladatellátást.[134]

Az Európai Unió új rendelete rendelkezett egy európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó hatóság felállításáról. Ennek feladatai közzé tartozik az európai politikai pártok és alapítványok bejegyzése, ellenőrzése és szankcionálása. A hatóság mellett működő, véleménynyilvánításra feljogosított szerv a hat tagból álló független kiemelkedő személyek bizottsága, amelynek tagjai közül kettőt az Európai Parlament, kettőt a Tanács és kettőt a Bizottság jelöl ki. A hatóság centralizált intézmény: igazgatója képviseli, aki a hatóság nevében hozza majd meg annak minden határozatát. Az igazgató függetlenségének garanciára a kiválasztás módja – az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság nyílt pályázati felhívást követően a három intézmény főtitkáraiból álló kiválasztási bizottság által előterjesztett javaslatok alapján, közös megegyezéssel nevezi ki – és az, hogy az öt éves hivatali idő lejárta után a kinevezés nem meghosszabbítható. Az Európai Parlament, Tanács és Bizottság felé az igazgatót éves jelentéstételi kötelezettség terheli. A függetlenséget és részrehajlás-mentességet szigorú összeférhetetlenségi szabályok is garantálják. A hatóság elhelyezésére az Európai Parlament épületében kerül sor, és önálló személyzettel nem rendelkezik. Ehelyett igazgatójának munkáját az Unió intézményeinek alkalmazottak segítik – akik ilyenkor kizárólag a hatóság igazgatójának irányítása alatt járnak el. Pénzügyi függetlenségét az garantálja, hogy a kiadására vonatkozó előirányzatokat az EU általános költségvetésének az Európai Parlamentre vonatkozó szakaszában, külön jogcím alatt kell szerepeltetni.[135]

A GRECO is rámutat jelentésében arra, hogy az ellenőrzésre hivatott szervek hatékonysága számos államban korlátozott, amely visszavezethető arra, hogy a felügyeleti tevékenység hatóköre csak ritkán terjed túl a jelölő szervezetek vagy jelöltek által rendelkezésre bocsátott információk áttekintésén.[136] Ehhez képest hatékony megoldásnak tűnik, hogy az európai szintű politikai pártok beszámolóinak ellenőrzését külső és független könyvvizsgáló által végrehajtott éves tanúsítás alapján is elvégezték, másrészt a Számvevőszék is rendelkezett az ellenőrzés jogával.[137]

Végül, az is a hatékony ellenőrzési mechanizmus egyik eleme, hogy azok arányos és kellő visszatartó erővel bíró szankciókat alkalmazzanak. A szankciók tárháza széles lehet: a viszonylag enyhe adminisztratív büntetésektől – mint a jogellenesen szerzett adomány elkobzása, vagy a jelölt illetve párt közfinanszírozásának mérséklése – a relatíve súlyos

[134] VAN BIEZEN (4. lj.) 64-67.
[135] 1141/2014/EK, Euratom-rendelet 6. cikk.
[136] DOUBLET (5. lj.) 39.
[137] 2004/2003/EK rendelet 7. cikk (3) bek, (5) bek.

büntetésekig, mint a parlamenti szék elvesztése vagy büntetőeljárás megindítása, amely a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztéséig, de akár szabadságvesztésig is vezethet. Alapvetően a szankciók lehetnek közigazgatási (adminisztratív) jellegűek, pénzügyiek, büntetőjogiak, avagy a választási eljáráshoz kapcsolódók.[138]

Alapvető fontosságú, hogy a jogsértések és az értük kiszabható szankciók megfeleljenek az arányosság elvének. A transzparencia-kritériumoknak való megfelelést ugyanis elősegítheti a viszonylag enyhe, de hatékonyan működő büntetési rendszer. A súlyos büntetések hosszan elhúzódó eljárásokhoz vezethetnek, amely nem idő- és költséghatékony megoldás, ezért hatékonyságuk is megkérdőjelezhető. Másrészt a szigorú büntetések hátrányosabbak azokra a politikai versenyzőkre, akik új belépői a politika színtérnek, ezért kevésbé ismerik a jogszabályok megkerülésének lehetőségét. Tehát a politikai versengés nyitottságának ellenében hatnak. A puha megközelítés hátránya, hogy kevésnek bizonyulhat ahhoz, hogy kikényszerítse a politikai aktorok jogkövető magatartását.[139] A Velencei Bizottság említi, hogy a közfinanszírozás korlátozása alkalmas eszköze lehet a transzparenciakritériumokat kijátszó, vagy akár az alkotmányos alapértékek, az emberi jogok és a politikai pluralizmus ellen állást foglaló pártok szankcionálásnak: így pl. a költségvetésből származó támogatás csökkentése vagy teljes megszüntetése. A Velencei Bizottság szerint az a szankcionálási rendszer megfelelő, amely hatékony, visszatartó erejű, és a jogsértés súlyához viszonyítva arányos büntetéseket tartalmaz.[140] Ilyen lehet az állami finanszírozás részleges vagy teljes visszafizetése (erről már volt szó fentebb), bírság megfizetésére kötelezés, s végső esetben akár a választási eredmények megsemmisítése is.[141] Az európai szabályanyag szerint az európai szintű politikai pártok a jogtalanul kapott pénzeszközt visszafizetik a költségvetésbe.[142]

Az elvek visszatükröződnek az EU legújabb szabályanyagában. Az előbbieknek megfelelően ugyanis az új rendelet értelmében alkalmazható szankcionálási rendszer azzal, hogy számos, eltérő súlyosságú szankcionálási lehetőséget tartalmaz, megteremti az arányosság lehetőségét. A rendelet szabályai szerint a hatóság ugyanis a következő szankciókat alkalmazhatja: az európai politikai párt vagy alapítvány nyilvántartásból való törlése; pénzügyi szankciók kiszabása; az európai politikai párt vagy alapítvány költségvetési forrásból való kizárása legfeljebb 5 – illetve öt éves időszakon belüli ismételt jogsértés esetén legfeljebb 10 – évre. A rendelet a jogsértések tekintetében az elévülési időszakot öt évben határozza meg.[143]

4. Összegzés

A pártok és kampányok finanszírozására vonatkozóan tehát – annak ellenére, hogy az egyes államok még a nemzetközi együttműködések keretein belül is széles fokú diszkréciót élveznek a vonatkozó szabályanyag kialakításának vonatkozásában – az alapvető sémák

[138] DOUBLET (5. lj.) 46.
[139] VAN BIEZEN (4. lj.) 67-70.
[140] Code of Good Practice …(48. lj.) 171. pont.
[141] Code of Good Practice … (48. lj.) 166. pont.
[142] 2004/2003/EK rendelet 7. cikk (4) bek.
[143] 1141/2014/EU, Euratom rendelet 27 cikk.

tekintetében kimutatható egyféle európai konszenzus. A releváns joganyag „európaizálódása" két másik áramlat, a korrupció elleni harc és a kelet-közép-európai államok európai integrációjának kontextusában érthető meg a legjobban.

A szabályanyag európaizálódásában alapvető jelentőségűek az Európa Tanács különböző testületei által kibocsátott soft law dokumentumok, az Európai Unió joganyagai pedig úgy tekinthetők, mint régió államai által közösen elfogadott elvek legnagyobb közös osztója. Az Európai Unió jogalkotása a tárgykörben az erősebb politikai integráció irányába tett törekvés, létrejötte valójában megelőzi a valódi európai politikai diskurzust, és abban a reményben született meg, hogy az katalizátora lehet egy európai politikai közösség kialakulásának.

Az európai régiót tekintve elmondható, hogy általános – bár egyre inkább megkérdőjeleződő – trend a pártok állami finanszírozása, amelynek célja, hogy a politikai réteg meg tudja őrizni függetlenségét a tehetős támogatóktól. Bevett és kevéssé megkérdőjelezett gyakorlat a politikai szereplők kiadásainak mérséklése csakúgy, mint a magánszférából eredő adományok korlátozása. Az európai párt- és kampányfinanszírozási modell negyedik pillérét a transzparenciakritériumok jelentik. Mindezek a szabályok azt a célt szolgálják, hogy lehetővé tegyék az esélyegyenlőséget a politikai versenyben, valamint a választópolgárok politikai egyenlőségét biztosítsák azáltal, hogy a gazdasági egyenlőtlenségek hatásait mérsékelik.

© Szilágyi Emese

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese

Honlap: http://jog.tk.mta.hu/mtalwp

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515